

Upodmiotowienie obszarów wiejskich w kontekście ewolucji polityki spójności Unii Europejskiej

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(95)/2024
© Autorzy 2024



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499519504

Agata Mróz

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, ul. Nowy Świat 72,
00-330 Warszawa, Polska; e-mail: amroz@irwirpan.waw.pl; ORCID 0000-0003-4665-482X

Streszczenie

Celem opracowania jest sprawdzenie, w jaki sposób i na jakim etapie ewolucji polityki spójności obszary wiejskie zostały do niej włączone, w wyniku czego uzyskały przestrzeń do wzmacniania swojej podmiotowości. Rozważaniom poddano także rolę instrumentu terytorialnego – Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS). Weryfikację problemu badawczego przeprowadzono, sięgając po przegląd literatury i dokumentów legislacyjnych UE oraz materiał empiryczny z dwóch projektów ewaluacyjnych. Wskazano, że poszerzenie zakresu polityki spójności o cel spójności terytorialnej miało szczególne znaczenie dla obszarów wiejskich. W perspektywie finansowej 2014–2020 dzięki terytorializacji polityki spójności – postrzeganej dotychczas jako głównie miejskiej – obszary wiejskie mogły zacząć w niej uczestniczyć. Udowodniono, że RLKS wzmacnia poczucie sprawstwa społeczności lokalnych.

Słowa kluczowe

polityka spójności, obszary wiejskie, wymiar terytorialny, spójność terytorialna, RLKS

Empowering of Rural Areas Due to the Evolution of EU Cohesion Policy

Abstract

The aim of the study is to examine how and at what stage in the evolution of the cohesion policy rural areas have been incorporated, thus gaining space for empowerment. The role of the territorial instrument, CLLD, will also be considered. The research problem was verified through a review of literature and EU legislative documents as well as empirical material from two evaluation projects. It was found out that the extension of the cohesion policy to include the objective of territorial cohesion was of particular importance for rural areas. In the 2014–2020 financial perspective, due to the territorialisation of cohesion policy – previously perceived as mainly urban – rural areas were considered for participation. CLLD has been proven to strengthen the sense of empowerment of local communities.

Keywords

cohesion policy, rural areas, territorial approach, territorial cohesion, CLLD

Wstęp

Polityka spójności jest rozległą i kosztowną polityką wspólnotową o dużej złożoności merytorycznej i organizacyjnej. Stanowi ona ok. jedną trzecią budżetu Unii Europejskiej (European Commission 2020). Przez lata funkcjonowania jej kształt ulegał licznym przemianom. Nastąpiło znaczące przesunięcie widoczne w europejskim dyskursie politycznym oraz w wymiarze wdrażanych celów i instrumentów. Początkowo była to polityka konwergencyjna prostego wspierania finansowego regionów zapóźnionych. Następnie zaczęto w niej akcentować wymiar konkurencyjności i efektywności niezbędny do funkcjonowania w gospodarce opartej na wiedzy. Wreszcie stała się polityką spójności terytorialnej, promującą powszechny dostęp do usług publicznych oraz sprawiedliwy przestrzennie rozkład szans (Weckroth, Moisisio 2020). Pojawienie się oraz instytucjonalizacja wymiaru terytorialnego w polityce spójności miały pozwolić na zwiększanie świadomości społecznej na temat zasobów poszczególnych obszarów, w tym obszarów wiejskich (Deklaracja

Cork 2.0. 2016). Dzięki takim działaniom obszary wiejskie mogły zostać włączone do polityki spójności postrzeganej dotychczas jako głównie miejskiej. Ukazało się wiele badań wskazujących na faworyzowanie obszarów zurbanizowanych o dużej gęstości zaludnienia i wysokiej stopie zwrotu z inwestycji w ramach polityki spójności (Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015; Churski i in. 2016; Komorowski i in. 2021). Wzbogacenie agendy UE o wymiar terytorialny oraz wyposażenie polityki spójności w konkretne mechanizmy terytorialne pozwoliły na poszerzenie możliwości działania społeczności lokalnych na rzecz lepszego życia. Inicjatywy te ponadto przyczynić się mogły do wzmocnienia tożsamości i podmiotowości tychże społeczności.

Założenia metodyczne oraz metody badawcze

Wobec niniejszych ustaleń celem opracowania jest sprawdzenie, w jaki sposób i na jakim etapie ewolucji polityki spójności obszary wiejskie zostały do niej włączone. Podjęta zatem zostanie próba określenia możliwości funkcjonowania obszarów wiejskich w ramach polityki spójności. Po drugie, poszukiwana będzie odpowiedź na pytanie, jaką rolę w rozwoju i upodmiotowieniu społeczności lokalnych odgrywa jeden z instrumentów terytorialnych dedykowany m.in. obszarom wiejskim – Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS).

Rozwiązanie tak sformułowanego problemu badawczego będzie przeprowadzone dwutorowo. Najpierw w opracowaniu podjęta zostanie próba opisanie ewolucji polityki spójności w wymiarze koncepcyjnym oraz aplikacyjnym¹. Pierwszy odnosi się do kluczowych zmian pojawiających się w europejskim dyskursie politycznym (zarówno w ogólnej debacie publicznej, jak i wdrożonych dokumentach Unii Europejskiej) oraz w wybranych wydarzeniach historycznych. Kolejny wymiar wiąże się natomiast z konkretnymi mechanizmami wdrożeniowymi. Są to przede wszystkim perspektywy finansowe UE. Ten etap zostanie zrealizowany na podstawie przeglądu literatury, dokumentów strategicznych i legislacyjnych UE. Drugą częścią badania będzie przedstawienie instrumentu terytorialnego RLKS jako narzędzia włączającego obszary wiejskie do polityki spójności. Podjęta zostanie próba określenia roli, jaką ten instrument odgrywa w upodmiotowieniu społeczności lokalnych zamieszkujących obszary wiejskie w Polsce. Na potrzeby rozważań zawartych w artykule termin „podmiotowość” będę rozumieć jako poczucie sprawstwa mieszkańców danego obszaru oraz ich zaangażowanie w procesy decyzyjne w zakresie kierunków rozwoju swojej społeczności (Sztompka 1989; Hałasiewicz 2020). W tym opracowaniu jest on stosowany w kontekście społeczności lokalnych, które zamieszkują określone administracyjnie obszary – gminy. Odwołując się do tego sformułowania, chcę wskazać, że upodmiotowienie obszarów wiejskich to zakres możliwości i działań w kierunku nabywania większej odpowiedzialności za rozwój lokalny oraz poczucie wpływu na zachodzące wydarzenia i procesy w najbliższym otoczeniu. Ta część badania będzie zrealizowana na bazie materiału empirycznego pochodzącego z dwóch projektów²: ewaluacji *ex-post* „Wpływ polityki spójności na obszary wiejskie” oraz badania „Ocena *ex ante* planu strategicznego wspólnej polityki rolnej na lata 2021–2027”. Opierać się będę głównie na materiałach pochodzących z internetowego badania ankietowego (*Computer-Assisted Web Interview* [CAWI] – wywiad wspomagany komputerowo), które zrealizowano w ramach drugiego przywołanego projektu. Jego celem było zbadanie opinii przedstawicieli Lokalnych Grup Działania (LGD) wynikających z ich wiedzy i doświadczeń we wdrażaniu programu LEADER oraz innych programów. Badaniem objęto pełną próbę przedstawicieli LGD na obszarze całego kraju. Nie zakładano docelowej stopy zwrotu, która ostatecznie objęła 122 respondentów. W celu uzupełnienia wyводу korzystać będę także z materiałów z wywiadu pogłębionego (IDI) zrealizowanego w ramach pierwszego wspomnianego projektu. Wywiad przeprowadzono z pracownikiem merytorycznym zajmującym się tematyką rozwoju obszarów wiejskich w województwie podlaskim.

¹ Jestem świadoma istnienia kolejnej, niezmiernie istotnej warstwy rozważań – teoretycznej, jednak celowo nie uwzględniłam jej w tym opracowaniu. Może to stanowić wyzwanie poznawcze w kolejnych opracowaniach naukowych.

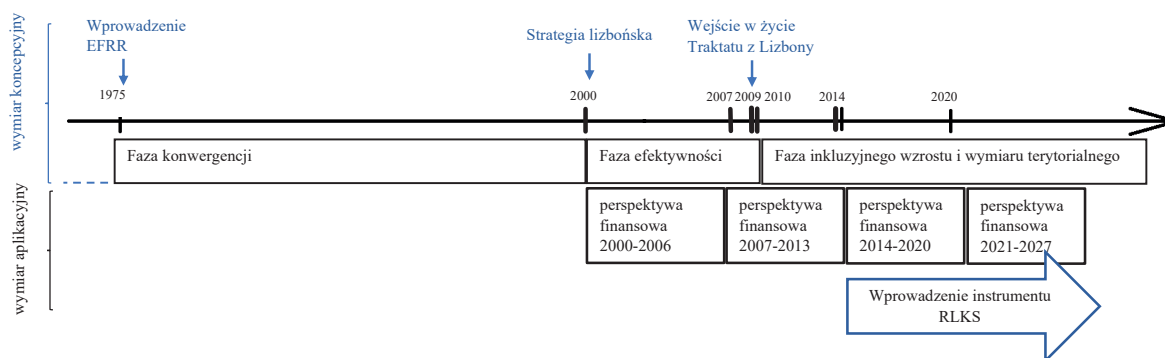
² Jako wykonawca uczestniczyłam w realizacji obu projektów. Wyniki pierwszego projektu opublikowane są Wolański i in. (2019), a drugi projekt był realizowany przez konsorcjum podmiotów na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa w latach 2020–2021.

Ewolucja polityki spójności

Głównym celem polityki spójności jest dążenie do społecznej i gospodarczej konwergencji poprzez finansowe wspieranie regionów najbardziej zapóźnionych (Dziennik Urzędowy UE 2012). Sam termin „spójność” pierwszy raz został użyty w Jednolitym Akcie Europejskim, natomiast zakorzeniony dzięki wprowadzeniu Traktatu z Maastricht. „Od tej pory – a w szczególności od ustanowienia Funduszu spójności – termin ten stał się jedną z podstawowych dyrektyw polityki Unii Europejskiej” (Gorzela 2014, s. 9).

Należy zauważyć, że polityka spójności przeszła wiele zmian w zakresie celów strategicznych, zarządzania, kontroli oraz ewaluacji (przeglądu literatury dokonał Eduardo Medeiros [2017]). Miały na to wpływ określone wydarzenia, wdrożone agendy i strategie, takie jak np.: wprowadzenie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Funduszu Spójności (FS), poszczególne rozszerzenia UE, zwłaszcza o kraje Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2004 i 2007, przyjęcie strategii lizbońskiej czy strategii „Europa 2020”, stanowiące kamienie milowe w kształtowaniu jednej z najbardziej złożonych polityk europejskich (Begg 2010; Medeiros 2017). Jeśli uwzględnimy je w analizie ewolucji polityki spójności, możliwe staje się wyszczególnienie kilku wybranych – charakterystycznych ze względu na wiodące elementy – okresów jej funkcjonowania. Podążając za Medeirosem (2017), uważam, że możliwe i zasadne jest wyróżnienie trzech takich faz:

1. Okres prymatu wyrównywania bądź zmniejszania różnic gospodarczych, opartego na zasadzie solidarności.
2. Okres dążenia do poprawy efektywności gospodarczej w celu osiągnięcia jak największej konkurencyjności.
3. Okres inteligentnego, inkluzywnego wzrostu z silnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego.



Ryc. 1. Schemat ewolucji polityki spójności

Źródło: opracowanie własne.

Okres dążenia do konwergencji

Pierwszy wyznaczony okres funkcjonowania polityki spójności charakteryzował się dominacją kierunku prostego wspierania finansowego regionów zapóźnionych. Fazę tę Medeiros (2017) określił jako prelizbońską, wyznaczając jej ramy czasowe na lata 1989–1999 – od rozpoczęcia pierwszej perspektywy finansowej UE. Moim zdaniem, zasadne jest wyznaczenie początku tego etapu nieco wcześniej – w momencie ustanowienia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR; 1975 r.). Umożliwił on realne finansowe korygowanie dysproporcji regionalnych we Wspólnocie spowodowanych nadal dominacją rolnictwa w strukturze gospodarczej części regionów, w innych z kolei – głębokimi przekształceniami w przemyśle i wynikającym z tego strukturalnym bezrobociem w obliczu recesji lat 70. (Szpak 2003). Od tej pory polityka regionalna nabrała mocy sprawczej. Należy jednak pamiętać, że pomimo zaadresowania regionów jako odbiorców tej polityki dominowało w niej podejście sektorowe.

Kolejnym istotnym wydarzeniem, które wpłynęło na silniejszą legitymizację i rozwój polityki regionalnej, było wprowadzenie Planu Delorsa – pierwszej perspektywy finansowanej UE na mocy reformy z 1988 r. zasilanej z trzech funduszy stanowiących instrumenty polityki regionalnej: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz sekcji orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). W związku ze wzrostem środków finansowych przeznaczonych na jej realizowanie oraz dzięki ustanowieniu szczegółowych zasad i celów zwiększeniu uległa jej skuteczność (Churski 2011). W tym miejscu należy podkreślić także znaczenie przyjęcia w 1992 r. Traktatu z Maastricht oraz wprowadzenia Funduszu Spójności. Wydarzenia te – jak to już zostało wspomniane wyżej – przyczyniły się do instytucjonalizacji i upowszechnienia terminu „spójność”³. W Traktacie zapisano nadrzędny cel polityki regionalnej będący dążeniem Wspólnoty do harmonijnego rozwoju oraz wzmocnienia spójności społecznej i gospodarczej. Fundusz Spójności natomiast zwiększył i rozszerzył możliwe wsparcie w ramach prowadzonej polityki o projekty z dziedziny środowiska i transportu.

Okres dążenia do efektywności i konkurencyjności

Na przełomie XX i XXI w. zaczęły się pojawiać pierwsze poważne wątpliwości co do skuteczności polityki spójności w realizowaniu jej traktatowych celów. W 2000 r. w raporcie Michele’a Boldrina i Fabia Canovy wskazano, że większa część funduszy polityki spójności kierowanych do regionów najsłabiej rozwiniętych ma przeważnie znaczenie socjalne. Nie przyczyniają się one do poprawy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (Boldrin, Canova 2000, za: Gorzelak 2014). W tym duchu André Sapir w swoim raporcie wskazał, że choć zachodzi ogólna konwergencja pomiędzy krajami UE, to wewnątrz tychże krajów różnice w rozwoju stają się coraz większe, natomiast cała gospodarka Wspólnoty charakteryzuje się niewielką innowacyjnością oraz niższym tempem wzrostu niż gospodarki pozaeuropejskie (USA, Chiny) (Sapir Report 2003, za: Gorzelak 2014). Również w opracowaniu z 2004 r. Andrés Rodríguez-Pose i Ugo Fratesi wyrażają poważne wątpliwości dotyczące możliwości osiągnięcia trwałego rozwoju gospodarczego z wykorzystaniem środków finansowych polityki spójności. Wskazują, że jedynie nakłady przeznaczane na edukację i kapitał ludzki w horyzoncie długookresowym mogą przynieść pozytywne efekty (Rodríguez-Pose, Fratesi 2004).

Konsekwencje dostrzeżenia potrzeby zwiększenia konkurencyjności i efektywności gospodarki europejskiej przyczyniły się do zmiany postrzegania polityki spójności. Obok tradycyjnej idei sprawiedliwości i solidarności pojawił się neoliberalny paradygmat „wzrostu i zatrudnienia” oraz innowacji (Heraud 2007; Begg 2010; Mendez 2013). W opracowaniu Medeirosa (2017) ta faza funkcjonowania polityki spójności określana jest mianem lizbońskiej. Czas jej trwania – w zakresie aplikacyjnej warstwy analizy – przypada na lata 2000–2013 (od wprowadzenia strategii lizbońskiej do końca perspektywy finansowej 2007–2013). Jednak biorąc pod uwagę płaszczyznę kształtowania debaty publicznej (warstwę koncepcyjną), jej koniec można wyznaczyć nieco wcześniej.

Zmiana kierunku polityki europejskiej w XXI w. wywołała dyskusję na temat spójności i jej tradycyjnego pojmowania jako synonimu konwergencji, co rodziło sprzeczności (Weckroth, Moisiso 2020). Wynikają one z klasycznego dylematu polityki regionalnej znanego jako „równość czy wydajność” (Gorzelak 2009; Gorzelak, Smętkowski 2018). Powszechnie rozumiana spójność (European Union 2002) to dążenie do harmonijnego rozwoju krajów członkowskich poprzez redukcję różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych. Sytuacja, w której zróżnicowania nie występują, nie jest możliwa, zatem zasadne pozostaje pytanie o akceptowalną skalę dysproporcji rozwojowych. Według Willema Molle’a (2007) pojęcie spójności uwzględnia występowanie społecznie dopuszczalnych różnic. Romuald Kudliński i Włodzimierz Siwiński (1985, s. 252) już w latach 80. wskazywali, że zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych działania wyrównawcze (większość transferów socjalnych) to koszty stabilizacji społecznej.

³ Przed nastaniem tych wydarzeń polityka europejska, w ramach której dążono do harmonijnego rozwoju gospodarek krajów członkowskich poprzez redukcję istniejących różnicowań międzyregionalnych, tradycyjnie nazywana była polityką regionalną. Zatem terminy „polityka regionalna” i „polityka spójności” stanowią określenie tej samej polityki, która różniła się w kolejnych okresach jej istnienia. W literaturze możemy zaobserwować synonimiczne ich stosowanie. Cele spójności nie są realizowane tylko przez politykę regionalną, ale też przez inne ważne polityki inijne, w tym wspólną politykę rolną.

Na relację pomiędzy konkurencyjnością a spójnością można patrzeć też przez pryzmat nowej polityki regionalnej. Według Danuty Hübner (2006) działanie na rzecz zmniejszenia dysproporcji rozwojowych może dokonywać się poprzez budowanie potencjału rozwojowego gospodarek regionalnych, zdolnego stawić czoła konkurencji. W tym ujęciu konkurencyjność i spójność zostają umieszczone na tej samej trajektorii, zgodnie z założeniem, że bez inwestowania w konkurencyjność nie osiągnie się spójności. W pogodzeniu potencjalnie sprzecznych celów UE dotyczących konkurencyjności, spójności społecznej i gospodarczej miało pomóc poszerzenie pojęcia spójności o wymiar terytorialny wprowadzony oficjalnie w ramach traktatu lizbońskiego (art. 2) (Medeiros 2017). Odwołując się do tego dodatkowego wymiaru, Grzegorz Gorzelak (2009) proponuje w definicji spójności podejście w rozumieniu funkcjonalnym. Jest ona mianowicie identyfikowana w trzech wspomnianych wyżej wymiarach i oznacza wzmacnianie oraz eliminowanie barier w odniesieniu do każdego z nich. W przypadku wymiaru gospodarczego polega ona na ułatwianiu relacji produkcji i wymiany; w rozumieniu spójności społecznej jest to np. intensyfikacja interakcji społecznych. W odniesieniu do wymiaru terytorialnego natomiast może oznaczać eliminowanie ograniczeń wynikających z nieoptymalnego zagospodarowania przestrzennego.

Działania w zakresie realizacji strategii lizbońskiej wywołały kontrowersje dotyczące m.in. kierowania większości funduszy do najbardziej konkurencyjnych ośrodków (silnie zurbanizowanych o dużej gęstości zaludnienia, lepszej kondycji finansowej, koncentracji kapitału ludzkiego, o sprzyjającym otoczeniu instytucjonalnym oraz o większej zdolności absorpcyjnej), co przyczyniało się do zwiększania dystansu rozwojowego pomiędzy obszarami (Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015; Churski i in. 2016; Zubek, Henning 2016; Novosák, Novosáková, Hájek, Horváth 2017; Novosák, Hájek, Horváth, Nekolová 2017; Komorowski i in. 2021). Wątpliwości związane z realizacją polityki spójności stają się coraz poważniejsze w związku z powiększającymi się różnicami wewnątrz krajowymi, których obecne rozmiary są większe niż różnice pomiędzy krajami i ich konsekwencjami.

Jednym z założeń okresu konkurencyjności i efektywności polityki spójności (fazy lizbońskiej) było dążenie do jak największego i najszybszego wzrostu gospodarczego (Fésüs, Roller 2011). Niestety działania w tym zakresie nie przyniosły spodziewanych rezultatów, a polityka spójności – po raz kolejny – stawała się przedmiotem rosnącej krytyki. Kryzys zaufania względem polityki spójności wynikał ponownie m.in. z uzyskiwania stosunkowo niskiej efektywności wykorzystywanych środków publicznych w ramach realizowanej interwencji (Churski 2018). Pomimo ogromnej skali polityki spójności oraz jej długiej tradycji wdrażania nie ma wśród badaczy efektów polityki spójności powszechnej zgody co do tego, czy jej wpływ na funkcjonowanie gospodarki jest jednoznacznie pozytywny (przeгляdu literatury dokonali Agata Mróz i in. [2022]). Wątpliwości w tym zakresie zostały wzmocnione przez kryzys gospodarczy pod koniec pierwszej dekady XXI w. Jego wybuch obnażył słabości instytucjonalne gospodarek krajów członkowskich. Pozwolił postawić także diagnozę wskazującą na konieczność wzmacniania odporności wewnętrznej poszczególnych wspieranych obszarów. Realizacja tego wyzwania wiązała się również z koniecznością zaakceptowania wielkiego zróżnicowania wewnętrznego poszczególnych obszarów i zapowiadała reorientację kierunków interwencji oraz nadejście kolejnej fazy polityki spójności.

Okres inkluzyjnego wzrostu z uwzględnieniem wymiaru terytorialnego

Opisane wyżej uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne przyczyniły się do kolejnych przekształceń polityki spójności oraz nadejścia nowej fazy, która trwa do dziś. Jest to okres dominacji inkluzyjnego wzrostu z silniejszym niż dotychczas uwzględnieniem wymiaru terytorialnego. W aspekcie wdrożeniowo-formalnym przypada on na lata obowiązywania perspektywy finansowej 2014–2020. Natomiast na poziomie analizy warstwy koncepcyjnej kamieniem milowym tego etapu było wejście w życie w 2009 r.⁴ traktatu lizbońskiego, w którym ostatecznie i formalnie włączono komplementarny cel „spójności terytorialnej” obok spójności społecznej i gospodarczej (Dziennik Urzędowy UE 2007). Należy jednak pamiętać, że ustanowienie traktatu poprzedziło wiele wydarzeń o dużym znaczeniu dla ukształtowanej później polityki spójności terytorialnej. Oznacza to, że potrzeba uwzględnienia wymiaru terytorialnego funkcjonowała w dyskursie europejskim znacznie

⁴ Traktat lizboński został uchwalony w 2007 r., ale wszedł w życie w 2009 r.

wcześniej. Już w 1999 r. ustanowiona została Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective – ESDP*) stanowiąca próbę wdrożenia wspólnotowego planowania przestrzennego (Rogowska 2012)⁵. W 2007 r. przyjęto Agendę Terytorialną i Kartę Lipską. Następnie w 2008 r. ustanowiono Zieloną Księgę w sprawie spójności terytorialnej z tytułowaną *Turning Territorial Diversity into Strength* [Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę] (Komisja Europejska 2008). W dokumencie podkreślono zróżnicowanie i niejednorodność europejskich terytoriów, które mieszkańcy powinni postrzegać jako zasób i potencjał rozwojowy. Analizowany etap polityki spójności zdominowany był przez funkcjonującą w dyskursie publicznym narrację polityki „opartej na miejscu” (*place-based*)⁶. Ukazanie się raportu Fabrizia Barcy było propozycją koniecznych reform, jak i sposobem na uzyskanie ponownej legitymizacji prowadzenia najważniejszej polityki europejskiej w obliczu rosnącej krytyki (Barca 2009; Mendez 2013). W tym okresie polityka spójności miała stanowić bufor dla sił globalnych, w której terytoria zajmują znaczącą pozycję w ramach międzynarodowej gospodarki oraz gdzie źródłem konkurencyjności jest zdolność do opracowania terytorialnie umocowanych strategii (Mendez 2013). Kolejne wydarzenie ostatniej analizowanej fazy stanowi uchwalenie w 2010 r. strategii „Europa 2020”. Dokument ten, początkowo abstrahujący od przestrzennego ujęcia i oparty na założeniach tradycyjnego nurtu ekonomii, dopiero po konsultacjach społecznych został pogłębiony o wymiar terytorialny (Szlachta 2012; Zaucha i in. 2015).

Włączenie obszarów wiejskich do polityki spójności

Dzięki zmianom w dyskursie europejskim w zakresie terytorialnego wymiaru prowadzonych polityk pojawiło się więcej możliwości uczestniczenia przez obszary wiejskie w polityce spójności. Choć są dotknięte podobnymi problemami wyludniania, zaniku usług, starzenia społeczeństwa czy peryferyjności, ich rozwiązanie wymaga uwzględnienia unikalnej specyfiki każdego miejsca oraz wdrożenia zindywidualizowanego podejścia (Hałasiewicz 2020). Co istotne, w polityce wrażliwej terytorialnie rozwój poszczególnych obszarów ma przebiegać wraz z uwzględnieniem ich powiązań funkcjonalnych, czyli włączeniem mniejszych obszarów problemowych w większe sieci powiązań, np. miejsko-wiejskich. W tym przypadku nie chodzi tylko o znaczące w skali krajowej czy regionalnej ośrodki metropolitarne i ich zurbanizowane otoczenie, ale też o obszary szerszych powiązań funkcjonalnych (np. *Functional Urban Areas* [FUA] czy wręcz obszary dojazdów do pracy, które wykraczają poza FUA) (OECD 2022). Co więcej, tak rozumiany rozwój ma być procesem włączającym, w którym optymalnie wykorzystywany jest specyficzny potencjał terytorialny tworzony poprzez relacje sieciowe jego interesariuszy (Nowakowska 2017).

W krajach UE założenie zapoczątkowane przez narrację Barcy jako koncepcja *place-based* wdrażane jest przez terytorializację polityki spójności. Koncepcja ta stanowi trzon nowego paradygmatu polityki regionalnej zakładającego kompleksową i dopasowaną do specyfiki kapitałów terytorialnych interwencję (Churski 2018). Cechami tego podejścia są szczególne uwzględnienie uwarunkowanych przestrzennie zasobów naturalnych i instytucjonalnych, podkreślenie istoty indywidualnych preferencji oraz wiedzy, a także przypisywanie znaczenia materialnym i niematerialnym powiązaniom przestrzennym (Barca 2009). Stanowi połączenie dwóch procesów wertykalnych istotnych z punktu widzenia rozwoju: oddolnego i odgórnego. Pierwszy z nich polega na mobilizowaniu interesariuszy z danego terytorium, np. poprzez zarezerwowanie funduszy na „innowacyjne działania terytorialne” i zapewnienie elastyczności w programowaniu, aby wykorzystać zasoby specyficzne dla danego miejsca. Natomiast drugi jest odgórnym procesem inicjowanym przez władze wyższego szczebla, aby zapoczątkować zmianę instytucjonalną (Mendez 2013; Churski 2018). *Place-based approach* to podejście szczególnie istotne z punktu widzenia niniejszego artykułu, naturalnie stwarza bowiem warunki sprzyjające włączeniu i wzmocnieniu obszarów, które dotychczas w mniejszym stopniu uczestniczyły w jej realizowaniu. W wymiarze operacyjnym terytorialny wymiar polityki spójności został wyposażony w dwa instrumenty: Zintegrowane Inwestycje

⁵ Dokument ten nie ma charakteru obligatoryjnego. Jest wspólnotową propozycją kierunków działań w zakresie planowania przestrzennego.

⁶ Została ona zaproponowana w wygłoszonym raporcie Fabrizia Barcy w 2009 r.

Terytorialne (ZIT) stymulujące współpracę gmin w obszarach funkcjonalnych miast oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS, który poddany zostanie analizie w ramach niniejszego artykułu.

Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność jest nowym instrumentem opartym na metodzie LEADER. W państwach członkowskich UE metoda ta była wdrażana i rozwijana od lat 90. najpierw jako inicjatywa wspólnotowa, a później od 2007 r. – jako element integralny programu rozwoju obszarów wiejskich, w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) i „(...) jest narzędziem upodmiotowienia włączającym mieszkańców wsi i małych miast w proces podejmowania decyzji mających służyć poprawie jakości życia lokalnych społeczności” (Hałasiewicz 2020, s. 181). W Polsce została wdrożona w ramach pilotażowego programu LEADER+ realizowanego w Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”. Podejście LEADER realizowane jest przy uwzględnieniu kilku zasad określających, przez kogo i w jaki sposób powinien być prowadzony rozwój lokalny. Stanowią one pewien zbiór narzędzi, który stosowany całościowo może spowodować korzystne efekty rozwojowe poprzez angażowanie lokalnych interesariuszy w działaniach odpowiadających na potrzeby swoich społeczności. Są nimi: oddolność, podejście terytorialne, partnerstwo lokalne, integracja sektorów oraz sieciowanie i współpraca (Abramowicz i in. 2019).

Istotną modyfikacją proceduralną, która rozszerzyła skalę oddziaływania metody LEADER w perspektywie 2014–2020, jest możliwość realizowania jej przez nowy instrument RLKS na drodze finansowania działania zarówno z funduszy polityki spójności, jak i WPR w ramach formuły wielofunduszowej. W perspektywie finansowej 2007–2013 program LEADER finansowany był wyłącznie z funduszy WPR. Zmiana w 2014 r. otworzyła pole do realizacji szerzej zakrojonych tematycznie oddolnych działań⁷.

Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność jako narzędzie upodmiotowienia obszarów wiejskich. Doświadczenia w zakresie wdrażania instrumentu w Polsce

W ramach podejścia LEADER na obszarach wiejskich funkcjonują LGD (Halamska, Michalska, Śpiewak 2010). Składają się one z członków społeczności reprezentujących mieszkańców, sektor publiczny, gospodarczy oraz sektor społeczny. Posiadają organy: Radę, Zarząd i Komisję Rewizyjną, a ich kultura organizacyjna charakteryzuje się odejściem od klasycznych układów hierarchicznych. Przeważają natomiast nowoczesne relacje współzarządzania oraz zasady partycypacyjnego dochodzenia do wspólnych decyzji (Piasecki, Ptak 2018). Dzięki ich działalności coraz bardziej powszechna staje się aktywna postawa społeczności w kreowaniu rzeczywistości społecznej swojego obszaru. Za pośrednictwem LGD następuje włączenie aktorów lokalnych w procesy decyzyjne, co skutkuje szeroką promocją aktywności obszarów wiejskich, poprawą życia ich mieszkańców oraz wzmocnieniem przekonania, że w małych miasteczkach lub na obszarach wiejskich można żyć godnie i twórczo realizować swoje wizje (Piasecki, Ptak 2018). Zatem w kontekście upodmiotowienia mieszkańców obszarów wiejskich trzeba wskazać jeden z podstawowych celów stawianych przed narzędziem LEADER, którym jest „(...) aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie potencjału społecznego na wsi” (Brambert, Kiniorska 2018, s. 90). Jak piszą Wojciech Knieć i Wojciech Goszczyński (2011), narzędzie to stanowi formę organizacyjną, która w założeniu miała uruchomić potencjał tkwiący w społecznościach wiejskich poprzez trwałość i powtarzalność metod działania. W rzeczywistości obserwuje się wiele trudności w kontekście faktycznego zaangażowania społeczności wiejskich w działania społeczne. Wynikają one głównie z potrzeby połączenia dwóch różnych aspektów funkcjonowania LGD: działalności oddolnej bazującej na entuzjazmie mieszkańców oraz wymogów formalnych związanych z wykorzystywaniem środków publicznych (Knieć, Goszczyński 2011).

⁷ Ten nowy pomysł na wdrażanie RLKS jest pewną próbą integracji polityk WPR oraz PS, jednak trzeba mieć na uwadze, że daleko niewystarczającą. Warto w tym miejscu rozważyć włączenie polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich dotychczas stanowiącą II filar WPR do Polityki Spójności, szczególnie w kontekście bieżących wydażeń.

W świetle badań przeprowadzonych przez Kniecia i Goszczyńskiego (2011) można zauważyć, że część partnerstw zaangażowanych w program LEADER podejmuje rzeczywiste wysiłki w kierunku pobudzania aktywności społecznej, jednak dla części jest to jedynie pusty slogan. Autorzy badania podkreślają również, że dużym ograniczeniem w kontekście potencjału oddolności LGD jest zawłaszczanie tych grup przez sektor publiczny (40% liderów LGD stanowiły osoby pochodzące z sektora publicznego) (Knieć, Goszczyński 2011). Niemniej jednak warto zaznaczyć, że działania na rzecz społeczności lokalnej mogą jednoczyć ludzi wokół wspólnych przedsięwzięć, niezależnie od tego, czy jest to lokalna impreza, festyn czy cykliczne wydarzenie o charakterze edukacyjnym bądź atrakcji kulinarnej.

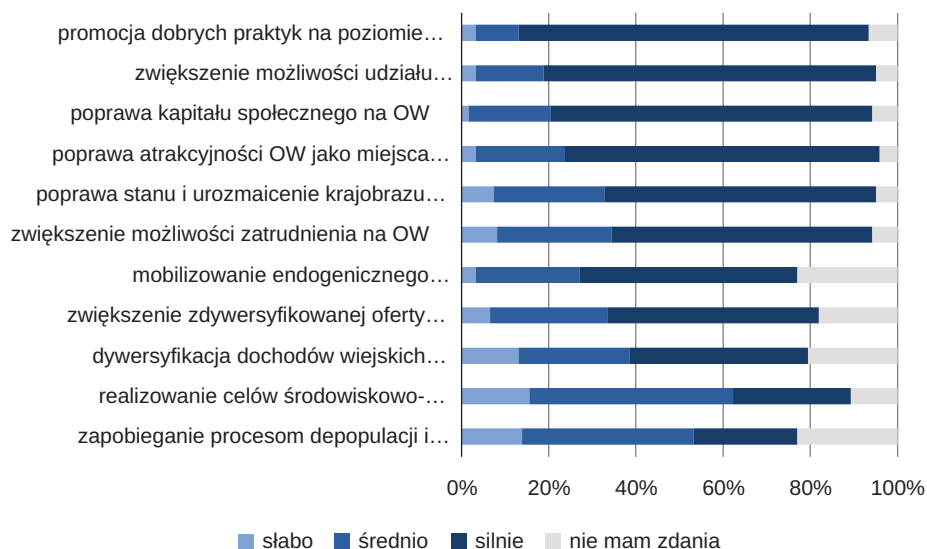
Wyniki badań empirycznych

O wskazanie wpływu podejścia LEADER na wybrane aspekty rozwoju obszarów wiejskich poproszono przedstawicieli LGD w ramach badania „Ocena *ex ante* planu strategicznego wspólnej polityki rolnej na lata 2021–2027” (ryc. 2). Dodatkowo poproszono o uzasadnienie każdego ze wskazań, dzięki czemu w interpretacji poszczególnych zagadnień możliwe było posłużenie się rozbudowanymi przykładami. Przeważająca większość respondentów (80%) wskazała, że podejście LEADER miało silny wpływ na promowanie dobrych praktyk płynących z jego wdrażania na poziomie lokalnym. Działania promocyjne okazały się skuteczne dzięki wykorzystaniu różnych kanałów informacyjnych. To z kolei przyczyniło się do budowania marki lokalnej oraz poprawy wizerunku wsi, rozszerzając zasięg jej rozpoznawalności nawet ponadlokalnie. Program LEADER zwiększył także w znacznym zakresie możliwości udziału społeczności lokalnych w tworzeniu strategii i wdrażaniu działań na rzecz lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich⁸. Uzasadnienie tej odpowiedzi przez respondentów pozwoliło zrozumieć, jak postrzegają oni jedną z zasad programu: oddolność. Wskazania dotyczyły m.in. uczestnictwa chętnych w spotkaniach, podczas których mieli szansę na wyrażenie swojego zdania w zakresie wizji rozwoju lokalnego, partycypacyjnego i otwartego budowania Lokalnej Strategii Rozwoju, zgłaszania swoich potrzeb oraz podejmowania wiążących decyzji co do kierunków rozwoju swojej społeczności. W przedstawionych na ryc. 2 uzasadnieniach odpowiedzi pojawiły się również wskazania, że LEADER zwiększył możliwości udziału społeczności lokalnych w działalności na rzecz miejscowego rozwoju poprzez ogólne wzmocnienie poczucia sprawstwa i świadomości posiadania bliskiego reprezentanta w postaci członków LGD. Należy także zauważyć, że w odczuciu większości respondentów (73%) LEADER miał silny wpływ na rozwój kapitału społecznego. Jak wynika z odpowiedzi, realizowane w ramach programu działania przyczyniały się wśród społeczności do wzrostu świadomości, wzajemnego zaufania oraz poprawy osobistych kompetencji. Pozytywne efekty programu niewątpliwie sprzyjały – w opinii większości respondentów (72%) – poprawie atrakcyjności obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania. Należy jednak wspomnieć, że mimo to stosunkowo duża część badanych (więcej niż 50%) wskazała, iż program ma średni i słaby wpływ na zahamowanie procesu depopulacji zachodzącej na wsi. Część odpowiadających zdawała sobie sprawę, że przemiany demograficzne postępują samoistnie i są wynikiem ogólnych trendów rozwojowych zachodzących w kraju (migracje do strefy miejskich obszarów funkcjonalnych [MOF], polaryzacja rozwojowa; więcej zob. Stanny, Strzelecki 2020). Natomiast część ankietowanych wskazała na pewne niedoskonałości programu w zakresie przeciwdziałania temu niekorzystnemu zjawisku, jak np. brak wzbogacenia programu o działania w obszarze edukacji przedszkolnej oraz opieki żłobkowej.

Przedstawiciele LGD są świadomi siły i możliwości oddziaływania swoich organizacji. Zdecydowanie pozytywnie lub pozytywnie oceniają jej wpływ na poprawę jakości i poziomu życia na wsi (92%), rozwój podstawowych usług publicznych (94%), reprezentatywność dla społeczności, na terenie której funkcjonują (81%), oraz inkluzywność (włączający charakter; 79%). W przypadku oceny wpływu na inkluzywność prawie 20% respondentów miało jednak problem z udzieleniem konkretnej odpowiedzi. W przypadku angażowania obywateli w rozwiązywanie lokalnych problemów pojawiają się także odpowiedzi negatywne (7%). Prawie 16% respondentów uważało,

⁸ Wśród respondentów 76% wskazało, że LEADER miał silny wpływ na zwiększenie możliwości udziału społeczności lokalnych w tworzeniu strategii i wdrażania działań na rzecz lokalnego rozwoju na OW.

że LGD nie odznaczają się wpływem na promowanie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, a 22% nie miało zdania (ryc. 3).



Ryc. 2. Rozkład odpowiedzi oceniających wpływ programu LEADER na wybrane aspekty rozwoju obszarów wiejskich⁹

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI w projekcie „Ocena ex ante planu strategicznego wspólnej polityki rolnej na lata 2021–2027”, IRWIR PAN 2020–2021.



Ryc. 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie określające cechy/właściwości LGD¹⁰

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI w projekcie „Ocena ex ante planu strategicznego wspólnej polityki rolnej na lata 2021–2027”, IRWIR PAN 2020–2021.

Mechanizm LEADER/RLKS jest postrzegany przez respondentów jako narzędzie do zarządzania kluczowymi wyzwaniami przyszłości. Należą do nich przede wszystkim problemy związane z procesami dezagraryzacji zachodzącymi na obszarach wiejskich. Respondenci uważają, że LGD powinny być odpowiedzialne za stwarzanie dobrych warunków dla rozwoju działalności gospodarczej

⁹ Pytanie w pełnym brzmieniu zadane podczas badania kwestionariuszowego: „Proszę ocenić i opisać wpływ podejścia/programu Leader na wybrane aspekty rozwoju obszarów wiejskich (OW). W jakim stopniu podejście/program LEADER wpływa na”.

¹⁰ Pytanie w pełnym brzmieniu zadane podczas badania kwestionariuszowego: „Proszę ocenić, czy generalnie LGD cechują się wskazanymi cechami/właściwościami”.

i wsparcie przedsiębiorczości, a także tworzenie nowych miejsc pracy (przede wszystkim w sektorach pozarolniczych). Kolejnymi problemami, którym należy stawić czoło według badanych, są kwestie klimatyczne. Konieczne okazują się inicjatywy polegające na przeciwdziałaniu ociepleniu klimatu, uświadamianiu mieszkańców, uczestniczeniu w tworzeniu odnawialnej energetyki rozproszonej i prosumenckiej.

Inne wyzwania przyszłości wskazywane w badaniu, w których realizacji pomocny będzie RLKS, to przeciwdziałanie wykluczeniu, polityka senioralna, zrównoważona żywność oraz działania w zakresie poprawy żywotności obszarów wiejskich. Wskazuje to, że wachlarz wyzwań, na jakie odpowiedzi szukać muszą także obszary wiejskie, jest szeroki. Wdrażanie narzędzia LEADER w Polsce okazało się dużym sukcesem, dlatego z czasem możliwości jego wykorzystania zostały rozszerzone. Najpoważniejszą zmianą, jak już zostało wspomniane wyżej, było stworzenie nowego instrumentu RLKS, który w ramach perspektywy finansowej UE 2014–2020 umożliwi zastosowanie metody LEADER także w ramach polityki spójności. Oznacza to, że oprócz możliwości finansowania go z funduszy WPR otworzyła się także szansa na wykorzystywanie dodatkowych dwóch źródeł – funduszy polityki spójności: EFS i EFRR w ramach tzw. strategii wielofunduszowych. Rozszerzenie to mogło dotyczyć również większego obszaru, np. zaniedbanych dzielnic w miastach czy terenów na pograniczu miasta i wsi. Jednak ze względu na liczne trudności i konieczność poniesienia wysiłku instytucjonalnego tylko w dwóch województwach – podlaskim i kujawsko-pomorskim – zdecydowano się na wdrożenie nowego wielofunduszowego instrumentu RLKS. W pozostałych regionach utrzymano poprzednią formę jego wdrażania w ramach funduszy WPR, mimo że według badania przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi więcej niż połowa zarządów LGD była pod koniec okresu programowania zainteresowana wdrażaniem strategii wielofunduszowych, głównie z uwagi na lepsze możliwości finansowania ich zamierzeń (Abramowicz i in. 2019).

W badaniu kwestionariuszowym poproszono respondentów o opinię na temat funkcjonowania narzędzia RLKS. Badani wskazali, jakie utrudnienia w skali kraju przyczyniły się do rezygnacji z możliwości realizowania wielofunduszowej formuły mechanizmu RLKS. Były to: poczucie traktowania LGD przez Urząd Marszałkowski jako nierównorzędnego partnera, tendencje centralizacyjne w zarządzaniu rozwojem, zbyt duża zawilgość i nieprzejrzystość proceduralna. Respondenci opisywali również korzyści, jakie płyną z zastosowania wielofunduszowej formuły RLKS względem tradycyjnego finansowania w ramach LEADER. Zaliczyć do nich można większą skalę wsparcia finansowego i zwiększenie organizacyjnej skali działalności (więcej podejmowanych inicjatyw oraz ich większa różnorodność).

Z dwóch wspomnianych wyżej regionów (realizujących w sposób pełny instrument terytorialny) w badaniu ewaluacyjnym *ex post* „Wpływ polityki spójności na obszary wiejskie” pogłębiono doświadczenia województwa podlaskiego. W tym regionie zastosowano strategię zwiększenia puli środków dostępnych w ramach RLKS kosztem alokowanych za pośrednictwem ZIT. Taka decyzja została podjęta, aby przeciwdziałać nadmiernej koncentracji środków z polityki spójności w ośrodkach wyższej rangi w sieci osadniczej regionu, ponieważ „(...) łatwiej było taki projekt zrealizować w obszarze wiejskim podmiejskim, bo tam jest więcej ludzi tak naprawdę. Nikomu, kto realizował projekt, będąc firmą zewnętrzną (jakąś firmą konsultingową), nie zależało na tym, żeby włożyć dużo pracy, dużo środków w to, żeby znaleźć takiego potencjalnego uczestnika danego wydarzenia, nie wiem, w miejscowości oddalonej o 50 km, czy nawet o 150”¹¹. Dzięki takiemu działaniu zwiększono dostępność środków na rozwój policentryczny oraz prawdopodobieństwo dotarcia do szerszego grona potrzebujących w obszarze o zróżnicowanej sieci osadniczej oraz niewielkiej gęstości zaludnienia. Zarezerwowano więc środki finansowe, które umożliwiły realizację dostosowanych do potrzeb społeczności wspólnych przedsięwzięć, np.: „(...) taka wystawowa (sala), ze zdjęciami ludzi, którzy mieszkają w tej wsi, którzy tworzą tę wieś i być może nie ma to jakiegoś wielkiego znaczenia dla osoby przyjeżdżającej tutaj, ale ma dla tych ludzi, mieszkających tutaj”¹².

¹¹ Cytat z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z pracownikiem merytorycznym zajmującym się tematyką rozwoju obszarów wiejskich w Urzędzie Marszałkowskim województwa podlaskiego.

¹² Tamże.

Podsumowanie

Polityka spójności jako złożone przedsięwzięcie rozwojowe przez ponad 50 lat wielokrotnie pod wpływem określonych wydarzeń ulegała przekształceniom. W niniejszej pracy starałam się to ukazać, wyróżniając w historii tej polityki trzy istotne fazy. Są to: okres polityki redystrybucyjnej mającej na celu zmniejszanie różnic gospodarczych, okres dążenia do poprawy efektywności gospodarczej i konkurencyjności oraz okres inteligentnego, inkluzywnego wzrostu z silnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego. Cały ten proces zmian pozwolił na wypracowanie rozwiązań o większej odporności instytucjonalnej i skuteczności. W ostatnim opisywanym okresie takim rozwiązaniem stało się umocnienie wymiaru terytorialnego programowanych interwencji. W polityce spójności terytorialnej działania ukierunkowano na zapewnianie przestrzennie równych szans w zakresie korzystania z usług publicznych czy praw obywatelskich. Ta reorientacja dyskursu otworzyła możliwość uzupełnienia terminologii UE o dyskutowane coraz szerzej w kręgach akademickich pojęcie sprawiedliwości przestrzennej (Weckroth, Moisiso 2020; Mróz 2023). Podejście zorientowane terytorialnie (*place-based policy*) wraz z konkretnymi narzędziami doprowadziło do poszerzenia zakresu zdolności obszarów wiejskich w ubieganiu się o środki w ramach polityki spójności, zwiększając tym samym możliwości wzmacniania podmiotowości społeczności lokalnych.

W tym miejscu warto podkreślić, że cel spójności terytorialnej, jako ten najbardziej dojrzały, ukierunkowany na człowieka i jego powszechny dostęp do usług publicznych bez względu na miejsce, które zamieszkuje, jest dla wielu obserwatorów i decydentów dość nieuchwytnym i niezrozumiałym pojęciem¹³. Również *place-based policy* w polityce spójności przysparza wielu kłopotów interpretacyjnych. Tym bardziej że uwzględnianie przestrzeni w polityce rozwoju zasadniczo nie jest niczym nowym. Każde działanie prowadzone jest w określonej przestrzeni. Teoretycy rozwoju w latach 70. XX w. dostrzegli, że wykorzystanie unikalnego potencjału wewnętrznego może przynieść bardzo pozytywne efekty. Spostrzeżenia te doprowadziły do licznych badań nad rolą kapitału terytorialnego w rozwoju (Camagni 2008). Zatem trzeba przyznać, że zaproponowany kierunek w opisywanej przeze mnie trzeciej fazie ewolucji polityki spójności nie był wcale odkrywcy. Również Andreas Faludi (2004) wskazuje, że spójność terytorialna jako podkreślanie społecznych i instytucjonalnych wymiarów regionów opóźnionych obecna była we francuskiej polityce już od lat 80. Kierunek ten jednak – jako kolejne odrodzenie – może zaowocować lepszym dopasowaniem polityki spójności do bieżących uwarunkowań dzięki przepracowaniu lekcji płynących z przeprowadzonych ocen i ewaluacji. Może z powodzeniem przyczynić się do mobilizacji zasobów w celu wypracowania wewnętrznej odporności danego obszaru, która wydaje się najskuteczniejszym sposobem na sprostanie globalnym wyzwaniom (Komisja Europejska 2022). Nabiera to szczególnego znaczenia w związku z problemem rosnącego poczucia niesprawiedliwości wśród mieszkańców obszarów pozostających w tyle procesów rozwojowych (Perdał, Churski, Herodowicz, Konecka-Szydłowska 2020), które – jak prowokacyjnie sugeruje Andres Rodríguez-Pose (2018) – „mogą się zemścić”. Pandemia COVID-19 uwydatniła potrzebę wypracowania elastycznych mechanizmów szybkiego reagowania dostosowanych do poszczególnych terytoriów¹⁴.

Empiryczne wnioski z przeprowadzonych na gruncie polskim badań świadczą jednak o tym, że jest jeszcze wiele zaległości w tej kwestii. Z perspektywy rozwoju obszarów wiejskich, które obecnie dzieli coraz większy dystans rozwojowy w stosunku do najbardziej konkurencyjnych ośrodków zarówno miejskich, jak i wiejskich, potrzebne są mechanizmy precyzyjnie dostosowane do ich potrzeb. Mechanizmy, za pomocą których możliwe będzie zmobilizowanie lokalnych zasobów i które będą stanowiły pewnego rodzaju impuls rozwojowy (Jørgensen, Fallov, Nielsen 2021). Jak zostało wskazane na podstawie zebranego materiału empirycznego, taką rolę na obszarach wiejskich pełni instrument terytorialny LEADER/RLKS. Ma on duży potencjał jako narzędzie upodmiotowienia

¹³ W odpowiedzi na tę normatywną niejasność oraz konieczność zmierzenia się z konsekwencjami wzrastających dysproporcji pomiędzy terytoriami w UE przeprowadzone zostały badania naukowe, m.in. *Inequality, urbanization and territorial cohesion: Developing the European Social Model of economic growth and democratic capa city (COSHMO)*, Horizon 2020, Grant Agreement No.: 726950 oraz *COSHMO Integrative Mechanisms for Addressing Spatial Justice and Territorial Inequalities in Europe*, Horizon 2020, project No. 727058.

¹⁴ Więcej w trzecim wydaniu *Kwartalnika Wieś i Rolnictwo*, 3(188) z 2020 r.

społeczności lokalnej¹⁵. Dzięki realizacji działań przy wykorzystaniu jego zasad programowych mieszkańcy obszarów wiejskich nabywają poczucie sprawstwa. Co więcej, mają swoich bliskich reprezentantów w postaci członków LGD, którzy zabiegają o uwzględnienie interesów swojej społeczności. Należy w tym miejscu wspomnieć o dwóch znacznych ograniczeniach w interpretowaniu wyników badania empirycznego. Po pierwsze, trzeba zachować ostrożność podczas używania pojęcia podmiotowości. Ze względu na jego pojemność oraz złożoność można wyprowadzić w kontekście tego opracowania wnioski nieco „na wyrost”. Moją intencją jest tutaj wskazanie takich działań mieszczących się w jego zakresie znaczeniowym, które pokazują proces zaangażowania w sprawy lokalne oraz poczucie posiadania wpływu na najbliższe otoczenie. Drugie poważne ograniczenie stanowi fakt, że badanie CAWI zostało przeprowadzone wśród przedstawicieli LGD, którzy niewątpliwie są lokalnymi liderami i nie możemy ich traktować jako odbicia całej społeczności. Niemniej jednak należy pamiętać, że uzasadnione jest postrzeganie LGD jako inicjatorów zaangażowania społeczności lokalnych mobilizujących wokół wspólnego przedsięwzięcia.

W perspektywie 2014–2020 potencjał nowego instrumentu terytorialnego RLKS opartego na metodzie LEADER był wykorzystywany tylko w niewielkim wymiarze przestrzennym. Powinno się dołożyć wszelkich starań do przezwyciężenia trudności proceduralnych ograniczających wykorzystywanie instrumentu terytorialnego w całym kraju, aby za jego pomocą skutecznie kontynuowany był proces wzmacniania zdolności administracyjnych i realizowania strategii rozwojowych w ramach polityki spójności. Jak wynika z nowego Planu Strategicznego dla WPR nadal podtrzymywany będzie lokalny i zintegrowany charakter instrumentu LEADER/RLKS. Jego działania będą skoncentrowane na budowaniu lokalnej tożsamości bazującej na aktywizacji społecznej i zasobach lokalnych przy wykorzystaniu cyfrowych technologii i innowacji (Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027 i 2022). Z danych zebranych na chwilę obecną wynika, że w perspektywie finansowej 2021–2027 na wielofunduszowy instrument RLKS zdecyduje się już 10 województw. W warunkach znacznego ograniczenia środków na rozwój obszarów wiejskich w ramach WPR (przesunięcie 20% środków finansowych z II do I filara) wykorzystanie funduszy z Polityki Spójności za pośrednictwem RLKS może być szansą na realizację planów inwestycyjnych na obszarach wiejskich. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nowa formuła wdrażania programu LEADER w postaci wielofunduszowego RLKS stanowi pewną próbę integracji polityk WPR oraz PS. Jest ona jednak bardzo ograniczona i daleko niewystarczająca, lecz otwiera zarazem pole do dyskusji nad włączeniem polityki rozwoju obszarów wiejskich, dotychczas stanowiącej II filar WPR, do polityki spójności.

Bibliografia

- Abramowicz, J., Borowczak, A., Grabowska, I., Polańska, Z., Popis, Z., Kopczyńska, M., Krzewski, A., Ledzion, B. (2019). *Raport końcowy z badania pn. Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich funkcjonowania*. Ministerstwo Rolnictwa.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner*. Commissioner for Regional Policy.
- Begg, I. (2010). Cohesion or confusion: A policy searching for objectives. *European Integration*, 32(1), 77–96. <https://doi.org/10.1080/07036330903375115>.
- Brambert, P., Kiniorska, I. (2018). Aktywność społeczności wiejskiej w ramach funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w województwie świętokrzyskim. *Acta Universitatis Lodzianae. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 32, 89–107.
- Camagni, R. (2008). Towards a concept of territorial capital. W: R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.), *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe*. Springer.
- Churski, P. (2011). Spójność a przestrzeń – dylematy polityki regionalnej. Artykuł na podstawie referatu przygotowanego na konferencję zorganizowaną przez Wyższą Szkołę Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu oraz Polskie Towarzystwo Socjologiczne pt. „Przestrzeń we współczesnych naukach społecznych” 15 listopada 2010 r.

¹⁵ Kolejnym takim instrumentem jest *Smart Villages*. Więcej na ten temat: Kalinowski, Komorowski, Rosa 2021.

- Churski, P. (2018). Podejście zorientowane terytorialnie (*place-based policy*) – teoria i praktyka polityki regionalnej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 41, 31–50.
- Churski, P., Perdał, R., Herodowicz, T. (2016). Can a biggie get more? The role of regional centres in the process of absorption of European funds in Polish voivodeships. *Europa XXI*, 30, 59–76. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2016.30.4>.
- Deklaracja Cork 2.0. (2016). *Lepsze życie na obszarach wiejskich*. Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Demeterova, B., Goodwin-Hawkins, B., Fischer, T. (2020). Conceptualisations of territorial cohesion in Central European border regions. *European Planning Studies*, 28(12), 2287–2306. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1716692>.
- Dziennik Urzędowy UE (2007). Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (2007/C 306/01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PL>.
- Dziennik Urzędowy UE (2012). Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, L326, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>.
- Eiselt, I. (2008). What is wrong with EU cohesion policy? Observations of an over-ambitious policy design. *EIF Working Paper*, 29.
- European Commission (2020). *Key achievements of Regional Policy 2014–2020*. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/key-achievements/.
- European Union (2002). Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community (2002/c 325/01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002E/TXT&from=PL>.
- Faludi, A. (2004). Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles?. *Urban Studies*, 41(7), 1349–1365.
- Fésüs, G., Roller, E. (2011). Zmiana paradygmatu w polityce spójności. W: M. Kolczyński, P. Żuber (red.), *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej* (s. 124–137). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Gorzelał, G. (2009). Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, (2), 5–27.
- Gorzelał, G. (2014). Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy. *Studia Regionalne i Lokalne*, (3), 5–25.
- Gorzelał, G., Smętkowski, M. (2018). *Rozwój Regionalny. Polityka Regionalna*. FOR.
- Hałamska, M., Michalska, S., Śpiewak, R. (2010). LEADER w Polsce: drogi implementacji programu. *Wieś i Rolnictwo*, (4), 104–119.
- Hałasiewicz, A. (2020). Konceptcje żywienia i wzmocnienia rozwoju wsi. W: J. Wilkin (red.), *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi* (s. 179–193). Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner, J. (2019). *Spółeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*. Wydawnictwo Nieoczywiste.
- Heraud, J.A. (2007). *Multi-level governance of science and innovation in regions*. Provocation paper presented at the PRIME conference, 15 grudnia, Aix.
- Hübner, D. (2006). *Spójność i konkurencyjność – czy można je połączyć*. Referat na IV Kongresie Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej, Warszawa, 13 października 2006 r. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_06_665.
- Jewtuchowicz, A. (2016). Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, XCVIII, 221–235.
- Jones, R., Goodwin-Hawkins, B., Woods, M. (2020). From territorial cohesion to regional spatial justice: The well-being of future generations act in Wales. *International Journal of Urban and Regional Research*, 44(5), 894–912. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12909>.
- Jørgensen, A., Fallov, M., Nielsen, R. (2021). 'Just ask Eric': On the importance of governance efficacy, territorial ties and heterogenous Networks for rural development. *Sociologia Ruralis*, 61(2), 303–321. <https://doi.org/10.1111/soru.12328>.
- Kalinowski, S., Komorowski, Ł., Rosa, A. (2021). *Koncepcja smart villages. Przykłady z Polski*. IRWiR PAN, Grupa Cogito.
- Kik, K. (2015). Unia Europejska: socjalna czy neoliberalna. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna*, 4(51), 146–164.
- Kisiała, W., Bajerski, A., Stępiński, B. (2015). Realizacja regionalnych programów operacyjnych: analiza profili absorpcji funduszy unijnych w układzie centrum-peryferie. *SOEP*, 3, 113–130.
- Knieć, W., Goszczyński, W. (2011). Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi. *Polityka Społeczna*, 5(1), 24–27.

- Komisja Europejska (2008). Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę. Bruksela, 06.10.2008, TFEU.
- Komisja Europejska (2010). Komunikat Komisji, Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. KOM(2010) 2020 wersja ostateczna. Bruksela.
- Komisja Europejska (2022). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący 8. sprawozdania na temat spójności: Spójność w Europie do 2050 r. Bruksela, 04.02.2022.
- Komorowski, Ł., Mróz, A., Stanny, M. (2021). The spatial pattern of the absorption of Cohesion Policy Funds in Polish rural areas. *Land*, 10(1), 26. <https://doi.org/10.3390/land10010026>.
- Kudliński, E., Siwiński, W. (1985). *Szkice o gospodarce światowej*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Medeiros, E. (2016). Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy? *Finisterra*, 103, 89–112. <https://doi.org/10.18055/Finis7940>.
- Medeiros, E. (2017). From smart growth to European spatial planning: A new paradigm for EU cohesion policy post-2020. *European Planning Studies*, 25(10), 1856–1875. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1337729>.
- Mendez, C. (2011). The lisbonization of EU cohesion policy: A successful case of experimentalist governance? *European Planning Studies*, 19(3), 519–537.
- Mendez, C. (2013). The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative. *Journal of European Public Policy*, 20(5), 639–659. <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.736733>.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010). *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Molle, W. (2007). *European Cohesion Policy*. Routledge.
- Mróz, A. (2023). Sprawiedliwość w wymiarze terytorialnym – przegląd najnowszych ujęć. *Wiś i Rolnictwo*, 1(198), 101–115.
- Mróz, A., Komorowski, Ł., Wolański, M., Stawicki, M., Kozłowska, P., Stanny, M. (2022). The impact of territorial capital on cohesion policy in rural Polish areas. *Regional Studies*, 57(3), 109–123. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2091774>.
- Novosák, J., Hájek, O., Horváth, P., Nekolová, J. (2017). Structural funding and intrastate regional disparities in post-communist countries. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 51, 53–69. <https://doi.org/10.24193/tras.51E.4>.
- Novosák, J., Novosáková, J., Hájek, O., Horváth, P. (2017). Regional disparities, absorption capacity and structural fund payments: A case study of the Czech Republic. *Quaestiones Geographicae*, 36, 81–92. <https://doi.org/10.1515/quageo-2017-0037>.
- Nowakowska, A. (2017). Terytorializacja procesów gospodarczych – od specjalizacji do specyficzności w rozwoju. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 320, 5–17.
- OECD (2022). *Urban-Rural Linkages in Poland*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/94b5c782-en>.
- Perdał, R., Churski, P., Herodowicz, T., Konecka-Szydłowska, B. (2020). Geograficzny wymiar (nie)sprawiedliwości społecznej – wyzwania rozwoju regionalnego i lokalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, (3), 23–50. <https://doi.org/10.7366/1509499538102>.
- Piasecki, A., Ptak, A. (2018). *Sto lat władzy lokalnej na polskiej wsi*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (2022). Wersja 1.1. <https://ksow.pl/wspolna-polityka-rolna/wpr-2023-2027>.
- Rauhut, D., Medeiros, E. (2018). *Territorial cohesion cities: Possible development hubs in lagging regions?* Paper prepared for the annual AESOP congress. Gothenburg, 10–14.07.2018.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2016 r. w sprawie nowych narzędzi rozwoju terytorialnego w polityce spójności na lata 2014–2020: Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) oraz rozwój lokalny kierowany przez społeczność (CLLD) (2015/2224[INI]).
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209.
- Rodríguez-Pose, A., Fratesi, U. (2004). Between development and social policies: The impact of European Structural Funds in objective 1 regions. *Regional Studies*, 38(1), 97–113. <https://doi.org/10.1080/00343400310001632226>.

- Rodríguez-Pose, A., Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49, 1274–1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>.
- Rogowska, M. (2012). Kwestie przestrzenne w polityce spójności Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 42, 223–232.
- Rosner, A., Stanny, M. (2017). *Socio-economic Development of Rural Areas in Poland*. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Stanny, M., Strzelecki, P. (2020). Ludność wiejska. W: J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.). *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi* (s. 31–56). Wydawnictwo Naukowe Scholar, FDPA.
- Szlachta, J. (2012). Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013 roku. *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH*, 88, 231–253.
- Szpak, J. (2003). *Historia gospodarcza powszechna*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Sztompka, P. (1989). Socjologiczna teoria podmiotowości. W: P. Buczkowski, R. Cichocki (red.), *Podmiotowość. Możliwość – rzeczywistość – konieczność*. Redakcja Wydawnictw Ośrodka Analiz Społecznych ZMW.
- Weckroth, M., Moio, S. (2020). Territorial cohesion of what and why? The challenge of spatial justice for EU's cohesion policy. *Social Inclusion*, 8(4), 183–193. <https://doi.org/10.17645/si.v8i4.3241>.
- Wolański, M., Stanny, M., Komorowski, Ł., Brzóska, A., Stawicki, M., Pieróg, M., Kozłowska, P. (2019). *Wpływ Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich, raport końcowy*. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Zaucha, J., Brodzicki, T., Ciołek, D., Komornicki, T., Mogiła, Z., Szlachta, J., Zaleski, J. (2015). *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Difin.
- Zubek, N., Henning, Ch.H.C.A. (2016). Local government, spatial spillovers and the absorption of EU structural funds. *Journal of Agricultural Economics*, 67, 368–397. <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12146>.