

**Paweł Churski**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej  
e-mail: chur@amu.edu.pl

## **Podejście zorientowane terytorialnie (*place-based policy*) – teoria i praktyka polityki regionalnej**

**Zarys treści:** Zasięg współczesnych poszukiwań optymalnych sposobów programowania i realizacji polityki regionalnej oraz kształtowania w ramach jej interwencji czynników rozwoju wyznaczają dwie skrajne co do założeń koncepcje: *place-neutral approach* oraz *place-based approach*. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie podstaw teoretycznych oraz wykorzystania praktycznego drugiej ze wskazanych koncepcji określanej w polskiej literaturze przedmiotu najczęściej mianem polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie, która w ostatnim okresie została upowszechniona i zyskała na znaczeniu w praktyce europejskiej polityki spójności. Postępowanie badawcze składa się z dwóch zasadniczych etapów. W pierwszym kroku dokonano systematyzacji podstaw teoretycznych koncepcji polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie. W drugim kroku przedstawiono dotychczasowe doświadczenia w zakresie wykorzystania tego podejścia w praktyce europejskiej polityki spójności, zwracając szczególną uwagę na występujące ograniczenia i przeszkody. Podsumowując przeprowadzoną analizę, sformułowano wnioski i rekomendacje wskazujące na działania mogące zapewnić zwiększenie skuteczności implementacji podejścia zorientowanego terytorialnie w praktyce działań polityki regionalnej. Artykuł został przygotowany w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki – OPUS 10 – 2015/19/B/HS5/00012: „Nowe wyzwania polityki regionalnej w kształtowaniu czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów mniej rozwiniętych”. Jego ustalenia znajdują zastosowanie w opracowaniu modelu *ex-ante* czynników rozwoju regionalnego stanowiącego podstawę do ich operacyjnego wskaźnikowania oraz weryfikacji empirycznej przyjętych założeń w badaniach zróżnicowań rozwojowych na różnych poziomach przestrzennych w Unii Europejskiej (UE) i w Polsce (Churski i in. 2017a, b).

**Słowa kluczowe:** rozwój społeczno-gospodarczy, rozwój regionalny, rozwój lokalny, polityka regionalna, *place-based policy*

### **Wprowadzenie**

Zasięg współczesnych poszukiwań optymalnych sposobów programowania i realizacji polityki regionalnej oraz kształtowania w ramach jej interwencji czynników

rozwoju wyznaczają dwie skrajne co do założeń koncepcje: *place-neutral approach* oraz *place-based approach*. Stanowią one odpowiedź na nowe wyzwania polityki regionalnej wynikające z nieustannie zmieniających się uwarunkowań globalnych. Pierwszy nurt poszukiwań wykorzystuje *place-neutral approach*, bazując na dorobku nowej geografii ekonomicznej, która, jak stwierdza nawet jej autor Paul Krugman (2010), przestaje być dominującym sposobem wyjaśniania obecnych procesów rozwojowych (Combes i in. 2008, Brülhart 2009)<sup>1</sup>. Drugi nurt poszukiwań *place-based approach* wykorzystuje bogaty dorobek teorii regionu ekonomicznego, teorii rozwoju endogenicznego oraz orientacji instytucjonalnej, a zwłaszcza nowej ekonomii instytucjonalnej. Znalazł on zastosowanie dla sformułowania założeń reform polityki regionalnej Bark (2009) promowanej m.in. poprzez rekomendacje zawarte w raportach OECD (How regions... 2009, Regions Matter... 2009). W tym nurcie dyskusji przeważa pogląd, że skuteczna polityka regionalna wymaga reorientacji w kierunku zintegrowanego podejścia ukierunkowanego terytorialnie. W konsekwencji formułuje się nowy paradygmat polityki regionalnej opierający się na kompleksowej i dedykowanej interwencji dostosowanej do indywidualnej specyfiki kapitałów terytorialnych poszczególnych obszarów, które determinują różne reakcje na dynamicznie zachodzące procesy przemian społeczno-gospodarczych. Bazuje on na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze zakłada się, że każde miejsce ma swoją specyfikę ekonomiczną, społeczną, kulturową i instytucjonalną, która kształtując się spontanicznie i/lub poprzez celową interwencję w czynniki rozwoju, tworzy jego kapitał terytorialny<sup>2</sup>. Po drugie skuteczne wykorzystanie tego kapitału wymaga wiedzy i umiejętności w zakresie stosowania polityk rozwojowych. Tylko ten, kto wie, jakie, gdzie i kiedy czynniki rozwoju wymagają tworzenia lub wzmacniania może osiągać wzrost efektywności interwencji rozwojowej (Barca i in. 2012). Prowadzi to do wniosku, że, jak pisze José Villaverde (2006, s. 131), „... space plays a significant role in the process of economic growth and convergence...”, a rozpoznanie specyfik terytorialnych warunkuje skuteczne kształtowanie czynników rozwoju, które nie powinny być unifikowane, a powinny uwzględniać heterogeniczność zasobów endogenicznych (Rodríguez-Pose 2013). Jej zaprogramowanie i realizacja wymaga z jednej strony pełnej identyfikacji dokonujących się zmian czynników rozwoju, a z drugiej strony dostosowania ich wzmacniania i/lub tworzenia do specyfik terytorialnych. Niestety implementacja operacyjna tych założeń napotyka na bardzo poważne przeszkody,

<sup>1</sup> W konsekwencji akcentowany w Raporcie Banku Światowego (Reshaping economic... 2009) paradygmat polityki regionalnej podkreślający znaczenie aglomeracji stanowiącej konsekwencje polaryzacji rozwoju, integracji ekonomiczno-przestrzennej obszarów wzrostu i stagnacji gospodarczej mającej na celu tworzenie warunków dla procesów rozlewania się prosperity, aprzestrzennych polityk publicznych zakładających udzielanie interwencji bez uwzględniania specyfik poszczególnych terytoriów oraz orientacji działań na mieszkańców mogących optymalnie wykorzystać efekty aglomeracji, mobilności i specjalizacji dla poprawy swoich warunków życia przestaje być jedyną i dominującą propozycją w toczącej się dyskusji na temat przemian europejskiej polityki spójności (Gill 2010).

<sup>2</sup> Więcej na temat znaczenia terytorium i kapitału terytorialnego w różnicowaniu przestrzennym współczesnych procesów rozwojowych patrz m.in.: Pietrzyk (1995), Jewtuchowicz, Pietrzyk (2003), Jewtuchowicz (2005), Camagni (2008), Böhme i in. (2008), Barca (2009), Nowakowska (2013), Capello (2014a), Zaucha i in. (2015), Przygodzki (2016), Jewtuchowicz (2016).

podając w wątpliwość, pomimo podejmowanych prób, możliwość ich wykorzystania w praktyce interwencji polityki regionalnej (Böhme i in. 2008, 2011).

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie podstaw teoretycznych oraz wykorzystania praktycznego drugiej ze wskazanych koncepcji określanej w polskiej literaturze przedmiotu najczęściej mianem polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie, która w ostatnim okresie została upowszechniona i zyskała na znaczeniu w praktyce europejskiej polityki spójności. Postępowanie badawcze składa się z dwóch zasadniczych etapów. W pierwszym kroku dokonano systematyzacji podstaw teoretycznych koncepcji polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie. W drugim kroku przedstawiono dotychczasowe doświadczenia w zakresie wykorzystania tego podejścia w praktyce europejskiej polityki spójności, zwracając szczególną uwagę na występujące ograniczenia i przeszkody. Podsumowując przeprowadzoną analizę, sformułowano wnioski i rekomendacje wskazujące na działania mogące zapewnić zwiększenie skuteczności implementacji podejścia zorientowanego terytorialnie w praktyce działań polityki regionalnej. Artykuł został przygotowany w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki – OPUS 10 – 2015/19/B/HS5/00012: „Nowe wyzwania polityki regionalnej w kształtowaniu czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów mniej rozwiniętych”. Jego ustalenia znajdują zastosowanie w opracowaniu modelu *ex-ante* czynników rozwoju regionalnego stanowiącego podstawę do ich operacyjnego wskaźnikowania oraz weryfikacji empirycznej przyjętych założeń w badaniach różnicowań rozwojowych na różnych poziomach przestrzennych w Unii Europejskiej (UE) i w Polsce (Churski i in. 2017).

## Geneza i podstawy teoretyczne *place-based policy*

Współczesny dyskurs nad obecnym i przyszłym paradygmatem polityki regionalnej zdominowany jest przez dwa ważne uwarunkowania determinujące jego podstawy teoretyczne. Pierwsze uwarunkowanie wynika z poszerzenia pojęcia rozwoju w ujęciu celowościowym z dotychczasowego dążenia do spójności ekonomicznej i spójności społecznej o jego wymiar przestrzenny związany ze spójnością terytorialną. Geneza tego poszerzenia wiąże się z konsekwencjami przemian społeczno-gospodarczych zapoczątkowanych w pierwszej połowie lat 70. XX w., negatywnie weryfikujących dotychczasowe makroekonomiczne modele rozwoju<sup>3</sup>. Stanowiło to podstawę zasadniczej reorientacji w wyjaśnianiu prawidłowości

<sup>3</sup> Niedoskonałość modeli makroekonomicznych w wyjaśnianiu procesów rozwojowych w pełni uwidoczniła się w warunkach rosnących niekontrolowanych fluktuacji ekonomicznych wzmacnianych w warunkach recesji kryzysu naftowego pierwszej połowy lat 70. XX w. Stanowiło to podstawę dla zwrócenia uwagi na zdobycze ówczesnej analizy mikroekonomicznej (Friedman 1968, Lucas 1976), co doprowadziło w rezultacie zarówno do zmiany podejść w modelach makroekonomicznych (endogenizacja czynników), jak i stricte wzrostu znaczenia czynników i samego procesu rozwoju regionalnego i lokalnego w wyjaśnianiu zmian społeczno-ekonomicznych. Należy podkreślić, że zachodzące w tym okresie zmiany stały się przyczyną i podstawą wykrystalizowania się postmodernizacyjnych warunków funkcjonowania współczesnych gospodarek kapitalistycznych, które konsumują konsekwencje zmian transformacyjnych oraz rosnące oddziaływanie integracji

zmian rozwojowych opierającej się na przyjęciu założenia o przewadze procesów *bottom-up* nad procesami *top-down* (Jewtuchowicz 2016). Jego potrzebę potwierdzały również założenia koncepcji rozwoju sustensywnego zwracające uwagę na konieczność równoległego prowadzenia rozwoju w aspekcie ekonomicznym, społecznym i środowiskowo-przestrzennym (Bosselmann 2008, Ikerd 2011, Zaucha 2012, Herodowicz 2014). Wskazane uwarunkowania przy jednoczesnej utrzymującej się niskiej efektywności interwencji polityki regionalnej doprowadziły do instytucjonalnej konkretyzacji spójności terytorialnej w Traktacie Lizbońskim (2007). Fakt poszerzenia celów europejskiej polityki spójności o wymiar spójności terytorialnej przesądził o operacyjnej redefinicji terytorium i konieczności większego uwzględniania czynników terytorialnych w wyjaśnianiu i kształtowaniu procesów rozwojowych (*territory matters*). Nie zakończyło to jednak trwającej już od ponad dekady dyskusji na temat zdefiniowania jej zakresu, sposobu pomiaru oraz możliwości interpretacji wpływu na rozwój (*Territory matters...* 2006). W rezultacie doszło jednak do ostatecznego odejścia od wąskiego ilościowego ujmowania rozwoju w podejściu tradycyjnej ekonomii na rzecz jakościowej i szerokiej interpretacji oraz identyfikacji wieloaspektowych zmian rozwojowych odpowiadającej nowej ekonomii (Todaro 1999, Castells 2008, Gorzelak 2009). Drugie uwarunkowanie wiąże się z recesją gospodarczą, jaka dotknęła większość krajów świata w wyniku kryzysu finansowego zapoczątkowanego upadkiem we wrześniu 2008 r. w USA banku Lehman Brothers<sup>4</sup>, paniką na nowojorskiej giełdzie i w rezultacie załamaniem się rynku inwestycyjnego nie tylko w tym kraju. Rozprzestrzenianie się konsekwencji tego kryzysu w warunkach globalizacji doprowadziło do weryfikacji konkurencyjności i efektywności gospodarek światowych w różnych jej skalach przestrzennych. W przypadku państw i regionów UE skutkowało to w większości przypadków bardzo głęboką recesją i trwałym spowolnieniem rozwoju. Nowe warunki zwróciły uwagę na problem podatności gospodarki na kryzys i wskazały na wyzwania polityki regionalnej związane z kształtowaniem czynników rozwoju przy maksymalizowaniu ich odporności na konsekwencje globalizacji zjawisk kryzysowych (*Economic Crisis...* 2009, *The impact of the financial...* 2009, *The EU's response...* 2009, *Communication on a European...* 2009). Doprowadziło to do redefinicji czynników rozwoju i interpretacji ich oddziaływania w wymiarze gospodarczym, społecznym oraz terytorialnym, zwłaszcza na obszarach wymagających wzmocnienia odporności na zjawiska kryzysowe (co dotyczy większość regionów państw członkowskich UE) (Masik, Sagan 2013, Drobniak 2014, ECR2: *Economic Crisis...* 2014).

Teoretyczne podstawy terytorialnie zorientowanych podejść do realizacji działań interwencyjnych w ramach polityki rozwoju mają długą genezę. Ich źródła należy upatrywać w dorobku teoretycznym geografii ekonomicznej i ekonomii związanym z nurtem identyfikującym prawidłowości rozwoju nierównomiernego, a w szczególności koncepcji dotyczących znaczenia decyzji lokalizacyjnych oraz

---

gospodarczej i globalizacji, doprowadziły do ukształtowania się nowych elastycznych modeli organizacji działalności gospodarczej oraz nowych modeli akumulacji i regulacji (Churski 2017a).

<sup>4</sup> Wówczas czwarty co do wielkości bank inwestycyjny w USA po Golden Sachs, Morgan Stanley i Merrill Lynch.

specyfik wynikających ze zróżnicowań przestrzennych czynników dla przebiegu i stanu rozwoju poszczególnych terytoriów. Były one od lat rozwijane na gruncie geografii ekonomicznej, ekonomii i w końcu *regional science*, ewoluując wewnętrznie i znajdując raz większe, a raz mniejsze zastosowanie w wyjaśnianiu zmieniających się uwarunkowań procesów społeczno-gospodarczych w różnych skalach przestrzennych (m.in. Marshall 1890, Hettner 1927, Whittlesey 1954, Perroux 1955, Hartshorne 1956, 1959, Isard 1960, Boudeville 1964, 1972, Friedmann, Alonso 1964, Paelinck 1965, Friedmann 1967, Porter 1990, 2000, Fujita, i in. 1999, Fujita, Krugman 2004, Stiglitz 2004, Lambooy 2005, Stryjakiewicz 2005, Asheim i in. 2011, Capello 2014a, b). Szczególne miejsce w tym dorobku przypisać należy nurtowi badań nad „terytorialną składową” rozwoju, której genezy należy szukać na gruncie geografii ekonomicznej w koncepcji regionu oraz czynników kształtujących jego stan i rozwój (Heberston 1905, Hettner 1927, Whittlesey 1954, Hartshorne 1956, 1959). Kluczowe znaczenie mają również koncepcje biegunów wzrostu oraz rdzeni i peryferii stanowiące fundament nurtu teorii rozwoju nierównomiernego wskazującego na prawidłowości jego polaryzacji i dyfuzji (Hägerstrand 1951, 1952, 1967, Perroux 1955, Isard 1960, Friedmann, Alonso 1964, Boudeville 1964, 1972, Paelinck 1965, Friedmann 1967). Na tym tle praca Aydalota (1976) pt. „Dynamika przestrzenna i nierównomierny rozwój” otworzyła to nowe wówczas pole badawcze nauk ekonomicznych. Doprowadziło to do określenia i uszczegółowienia znaczenia w procesach rozwojowych takich pojęć, jak zakorzenienie (*embeddedness*), środowisko innowacyjne (*innovative milieu*) czy też kapitał terytorialny (*territorial capital*) (Aydalot 1986, Ratti i in. 1997, Crevoisier 2004, Cook i in. 2005, Camagni 2008). Wykorzystanie tego dorobku w operacjonalizacji działań interwencyjnych należy systematyzować w układzie dwóch grup: działań bezpośrednich (*direct*) oraz działań pośrednich (*indirect*) (Neumark, Simpson 2014). Działania bezpośrednie dotyczą interwencji ukierunkowanej bezpośrednio na terytoria znajdujące się w danej chwili w stanie uzasadniającym udzielenie zewnętrznego wsparcia – wysokie bezrobocie, niski poziom i warunki życia, depopulacja itd. Typowym przykładem tego typu działań są specjalne strefy ekonomiczne tworzone na obszarach problemowych. Działania pośrednie polegają natomiast na poprawie dostępności terytoriów pozostających w stanie regresu społeczno-gospodarczego i ich mieszkańców do obszarów charakteryzujących się lepszą sytuacją, a tym samym bardziej zróżnicowanym i bardziej zrównoważonym rynkiem pracy. Przykładem takich działań są programy poprawiające mobilność i dopasowanie strony podażowej oraz popytowej rynku pracy oraz dostęp do lepszej jakościowo edukacji, np. The Gautreaux and Moving to Opportunity Project realizowany w USA w okresie 1978–1998 (Jens i in. 2008).

Upowszechnienie koncepcji podejścia zorientowanego terytorialnie i jego podstaw teoretycznych oraz budowanie na tych podstawach nowego paradygmatu polityki regionalnej w UE wynikało z konieczności poszukiwania nowych wzorców, niezbędnych w obliczu niedoskonałości dotychczas stosowanych ujęć, a zwłaszcza relatywnie niskiej efektywności wykorzystania środków publicznych w ramach udzielanej interwencji rozwojowej (Faludi 2006, Barca 2009, Barca i in. 2012, McCann, Varga 2015, Partridge i in. 2015). Polegało ono również na



próbie wprowadzenia zasadniczych zmian w europejskiej polityce regionalnej i odejścia od utrzymującego się prymatu prostego paradygmatu wyrównawczego (Zaucha i in. 2015), preferującego wspieranie słabszych regionów, najczęściej poprzez bezpośrednie transfery środków finansowych przeznaczanych na rozwój infrastruktury (Spilanis i in. 2013, Maynou i in. 2014, Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015). Upatrywano w nim optymalny wzorzec interwencji publicznej realizowanej w warunkach postępującej globalizacji gospodarki światowej, w których krótko- i średniookresowe zmiany zachodzące często w bardzo oddalonych geograficznie systemach ekonomicznych wpływają specyficznie na długookresowe efekty gospodarcze danego terytorium (Thissen, van Oort 2010).

Jak słusznie zauważają Neumark i Simpson (2014), podstawy teoretyczne paradygmatu polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie bazują na kilku istotnych prawidłowościach dobrze określonych w teorii geografii ekonomicznej i ekonomii, zwłaszcza w koncepcjach rozwoju endogenicznego, nowej geografii ekonomicznej oraz podejściu instytucjonalnym. Wśród nich do najważniejszych zaliczyć należy: efekty aglomeracji, efekty sieci, przepływy wiedzy, czynniki lokalizacji działalności gospodarczych, niedopasowania przestrzenne oraz motywacje kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie.

Efekty aglomeracji (*agglomeration economies*), w rozumieniu Marshalla (1890), Arrowa (1962), Romera (1986), Portera (1990) lub Jacobs (1969), i ich wzmacnianie poprzez zróżnicowane mechanizmy usystematyzowane przez Duranton i Puga (2004) jako „sharing, matching and learning” postrzegane są jako naturalne, pozytywne i zapewniające wzrost produktywności. Ich wykorzystanie w działaniach interwencyjnych ukierunkowanych na kreowanie i wzmacnianie wzrostu musi uwzględniać specyfikę zasobów poszczególnych terytoriów i powinno odnosić się do tych z nich, które zapewniają najwyższą efektywność podejmowanych inwestycji, co oznacza, że nie zawsze są one uzasadnione w odniesieniu do obszarów opóźnionych i problemowych (Glaeser, Gottlieb 2008).

Efekty sieciowe (*networks effects*) zakładają rosnącą użyteczność zasobów i dóbr oraz możliwości ich wykorzystania wraz z powiększaniem sieci determinowanej zachowaniami pretendentów (Katz, Shapiro 1994, Liebowitz, Margolis 1994). Oddziaływanie na ich tworzenie i wzmacnianie warunkowane jest jakością kapitału ludzkiego, a w przypadku bardziej skomplikowanych procesów również kapitału społecznego i w dużym stopniu zależy od uwarunkowań instytucjonalnych. W tym zakresie może jednak dochodzić do sprzężeń zwrotnych, w których efekty sieciowe poprawiają jakość kapitału ludzkiego oraz społecznego i vice versa – jakość tych kapitałów kształtuje możliwość wystąpienia i zakres efektów sieciowych (Amin 1999, Farole i in. 2011, Rodríguez-Pose 2013, Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015). Z tych powodów, pomimo pomijania efektów sieciowych w zasadniczym nurcie dyskusji na temat polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie, biorąc pod uwagę ich znaczenia dla procesu dyfuzji rozwoju (Gruber 2001, Liikanen i in. 2004), należy stwierdzić, że zasługują one na szczególne zainteresowanie, a tworzenie warunków dla ich wzmacniania powinno stanowić przedmiot programowania i realizacji interwencji publicznej uwzględniające konteksty terytorialne.

Przepływy wiedzy (*knowledge spillover*) identyfikowane jako szczególnie istotne efekty aglomeracji na obecnym etapie rozwoju gospodarki kapitalizmu kognitywnego (Harvey 1990, Boutang 2012), którym sprzyja rozpatrywana szeroko bliskość (*proximity*) (Capello 2014a), powinny stanowić przedmiot działań wzmacniających poprzez dostosowane terytorialnie interwencje sprzyjające rozwojowi sektora edukacji i sektora B&R, zgodnie z posiadanymi lub potencjalnymi zasobami. Należy pamiętać, że pełne wykorzystanie efektów przepływów wiedzy musi z jednej strony wykorzystywać oddziaływania ukierunkowane na przyciąganie do wspieranych terytoriów pracowników o najlepszych kwalifikacjach, w tym specjalizujących się w działalnościach *high-tech*, a z drugiej strony bazować na prawidłowościach przepływów pracowników wysoko wykwalifikowanych, których napływ na nowe rynki pracy skutkuje zawsze większymi pozytywnymi rezultatami w stosunku do wartości strat wynikających z ich odpływu z dotychczasowych miejsc pracy i zamieszkania (Moretti 2004, 2010, 2012).

Czynniki lokalizacji działalności gospodarczych (*industry localization*) bazujące na klasycznych koncepcjach teoretycznych (m.in. Marshall 1890, Perroux 1955, Isard 1960, Boudeville 1964, 1972, Friedmann, Alonso 1964, Friedmann 1967), które adaptuje się do współczesnych uwarunkowań procesów rozwojowych, zwracając uwagę na szczególne znaczenie nowych form organizacji przestrzennej działalności gospodarczej, takich jak klastry, centra innowacji, parki naukowo-technologiczne itp. (Porter 1990, 2000, Stiglitz 2004, Lambooy 2005, Asheim i in. 2011). W działaniach interwencyjnych ukierunkowanych na tworzenie i wzmacnianie czynników lokalizacji, podejmowanych zgodnie z paradygmatem polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie, podkreśla się znaczenie kontekstu terytorialnego dla ich efektywnej realizacji. Kluczowe w tym zakresie jest pełne rozpoznanie specyfik zasobów terytorium oraz identyfikacja niedoskonałości rynkowych (*market failures*) i niedoskonałości politycznych (*government failures*), co powinno stanowić podstawę dla programowania działań zmierzających do wspierania tych czynników zgodnie z możliwościami i potrzebami danego terytorium (Bartik 2003, Matouschek, Robert-Nicoud 2005, Durantou 2011).

Niedopasowania przestrzenne (*spatial mismatch*) wskazują na potrzebę podejmowania interwencji zorientowanej terytorialnie jako reakcji na przemiany społeczno-ekonomiczne skutkujące w przestrzeni niedostosowaniem struktur mieszkańców i ich kwalifikacji oraz segmentów rynku pracy, zarówno w odniesieniu do lokalizacji, jak i charakteru miejsc pracy (Gobillon i in. 1987, Wilson 1987). Wymienione niedostosowania stanowią rezultat zmian w strukturze działalności produkcyjnej i usługowej, relokacji miejsc pracy w przestrzeni, w największym stopniu widocznych na obszarach miast i ich aglomeracji, oraz zmian na rynku nieruchomości determinujących strukturę cen lokali na sprzedaż i wynajem. W konsekwencji pogłębiające się niedopasowania, przy braku interwencji publicznej wzmacniającej mobilność i opierającej się na w pełni rozpoznanych specyfikach terytorialnych, mogą prowadzić do wzrostu bezrobocia i pauperyzacji części społeczeństwa, co obserwuje się zarówno w USA (Ihlanfeldt, Sjoquist 1998), jak i w Europie (Dujardin i in. 1998, Åslund i in. 2010).

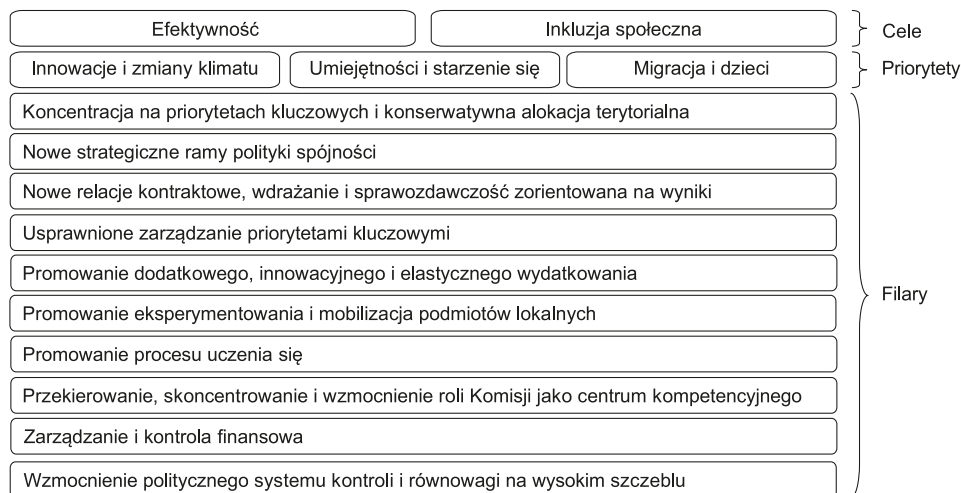
Motywacja kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (*equity motivations for place-based policies*) w klasycznym podejściu sprowadza się do dążenia do redystrybucji miejsc pracy i dochodów w pierwszej kolejności na obszary wykazujące wysokie bezrobocie oraz niski poziom życia. Wykorzystaniu tej prawidłowości w działaniach interwencyjnych podejmowanych zgodnie z koncepcją polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie musi towarzyszyć ostrożność i głęboka refleksja (Crane, Manville 2008, Garcilazo i in. 2010, Bentley, Pugalis 2014). Wymykają one z obiektywnych zagrożeń, jakie wskazuje się w krytyce podejścia terytorialnego w praktyce polityki regionalnej. Wśród nich wyróżnia się już wcześniej wspomniane faworyzowanie osób oczekujących na rentę wsparcia (*rent-seekers*) kosztem innowatorów oraz kreowanie warunków dla rozwoju kultury uzależnienia od pomocy (*dependency culture*) (Barca 2009), jak również inne, do których zaliczyć można: ograniczenie mobilności, a wręcz przywiązanie osób niżej sytuowanych ekonomicznie do obszarów stagnujących i problemowych stanowiących przedmiot interwencji, naruszanie wolnorynkowych decyzji dotyczących migracji pracowników i miejsc pracy, budowanie warunków do odraczania niezbędnych reform, zwłaszcza w przypadku tych generujących wysokie koszty społeczne, oraz umożliwienie politycznego wykorzystania tak realizowanych działań dla osiągania, krótkookresowych, partykularnych celów przez polityków lokalnych (Kraybill, Kilkeny 2003, Moretti 2012).

Paradygmat polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie został usystematyzowany kompleksowo i skonkretyzowany operacyjnie przez Fabrizio Barcę (2009) w jego niezależnym raporcie pt. „Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej” („An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations”). Bazując na wskazanych podstawach teoretycznych, należy stwierdzić, że jego operacyjnym wyróżnikiem jest zogniskowanie działań:

- w ujęciu przestrzennym zmierzającym do rozpoznania i pełnego uwzględnienia specyfiki poszczególnych terytoriów definiowanych funkcjonalnie;
- na wsparcie rozwoju oddolnego *bottom-up* przy jednoczesnym zanegowaniu prymatu interwencji *top-down* oraz tezy lansowanej przez Bank Światowy (*Reshaping economic...* 2009), że „państwo wie lepiej” (*the exogenous State knows better*, Barca 2009, s. 26), a interwencja nie musi ani zakładać, ani uwzględniać efektów przestrzennych;
- na interwencji dostosowanej do szczegółowych kontekstów terytorialnych oraz powiązań przestrzennych między nimi, uwzględniającej zebraną i usystematyzowaną wiedzę na temat preferencji mieszkańców, podmiotów lokalnych oraz ich otoczenia.

Podejmowane w ten sposób działania mają doprowadzić do osiągnięcia masy krytycznej (*critical mass*), która mogłaby wywrzeć trwały wpływ na zmiany rozwojowe na poziomie lokalnym i regionalnym, a w konsekwencji krajowym i europejskim. Należy podkreślić, że celem zmian rozwojowych nie jest jedynie osiągnięcie prostego wzrostu PKB per capita, lecz tworzenie warunków, w których konwergencja rozwoju stanie się rezultatem szerokiego procesu trwałych zmian





Ryc. 1. Cele, priorytety kluczowe oraz filary reformy zarządzania polityki spójności zorientowanej terytorialnie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Barca (2009).

ilościowych i jakościowych<sup>5</sup>. Przy tak sformułowanych zasadniczych założeniach wskazuje się na potrzebę rozdzielenia współzależnych, ale bardzo różnych misji związanych z dążeniem do wspierania harmonijnego rozwoju całej UE, co stanowi traktatowe zadanie polityki spójności i interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Z jednej strony chodzi o efektywność i dążenie do celów gospodarczych zapewniających wzrost, a z drugiej strony – o równość i dążenie do celów społecznych (patrz ryc. 1). Barca (2009, s. 3) podkreśla: „...the two missions are interdependent but very different. The Report will argue forcefully that... inappropriate proxy of any of the two missions, and that disentangling the two missions and transparently pursuing them through different interventions as part of a unitary, comprehensive strategy is one of the prerequisites for improving the effectiveness of cohesion policy...”. Tym samym akcentuje konieczność rozdzielenia tych dwóch misji i przejrzystego ich realizowania poprzez różnego rodzaju interwencje zintegrowane jednak w ramach jednolitej strategii dostosowanej do szczegółowych specyfik terytorialnych i powiązań między nimi

<sup>5</sup> Fabrizio Barca (2009, s. 36–39) zwraca uwagę na konieczność obalenia kilku błędnych twierdzeń używanych w dotychczasowej polityce spójności UE. Dotyczą one: przekonania o słuszności podejmowania łącznej interwencji efektywnościowej i społecznej, tezy wskazującej na wpływ polityk zorientowanych terytorialnie jako ograniczających mobilność, poglądu odnoszącego się do ograniczania wolnego rynku poprzez interwencje przestrzenne, przekonania o konieczności bazowania na ciągłym kompromisie w dążeniu do osiągnięcia celów lokalnych i globalnych w interwencji przestrzennej ukierunkowanej na poprawę efektywności, hipotezy o słuszności ograniczenia działań interwencji terytorialnej jedynie do obszarów opóźnionych w rozwoju, przekonania o możliwości ograniczenia interwencji polityk terytorialnych do przestrzennej redystrybucji zasobów oraz wspomnianej już konwergencji traktowanej jako główny cel podejmowanych działań interwencyjnych. Jego zdaniem, co szczegółowo wyjaśnia w raporcie, nowy paradygmat europejskiej polityki spójności oparty na podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*) stanowi podstawę do zanegowania słuszności wszystkich ww. twierdzeń.

identyfikowanych w układzie obszarów delimitowanych funkcjonalnie, a nie administracyjnie. Znajduje to wyraz w strukturze celów nowego paradygmatu europejskiej polityki regionalnej, jakimi są: efektywność oraz inkluzja społeczna, a także ich realizacji poprzez trzy priorytety kluczowe z wdrożeniem głębokiej reformy zarządzania opartej na dziesięciu filarach (patrz ryc. 1). Stanowią one podstawę dla programowania i realizacji współczesnej polityki regionalnej w UE, jej państwach członkowskich i ich regionach.

## **Praktyka działań polityki spójności przy wykorzystaniu *place-based policy***

Podstawą praktyki działań polityki spójności UE wykorzystującej paradygmat interwencji ukierunkowany terytorialnie (*place-based policy*) jest raport Barki (2009), przygotowany na zamówienie ówczesnej komisarz ds. polityki regionalnej Danuty Hübner. Konieczność jego opracowania wynikała z dostrzeganej przez polityków, w obliczu utrzymującej się nieefektywności, potrzeby gwałtownej zmiany kierunku polityki spójności UE. Nowy, zaproponowany przez Fabrizio Barcę kierunek działań miał być zorientowany na miejsca (*places*) lub regiony określone endogenicznie (*region defined endogenously*), a ich celem miało być zredukowanie pułapek nieefektywnościowych (*inefficiency traps*) i/lub pułapek wyłączenia społecznego (*social exclusion traps*) w konkretnych miejscach (opóźnionych w rozwoju lub rozwiniętych, miejskich lub wiejskich, centralnych lub peryferyjnych) wynikających z deficytów instytucjonalnych. Takie podejście do praktyki programowania interwencji rozwojowej bazowało wprost na koncepcji określanej przez OECD jako nowy paradygmat polityki regionalnej. Był on wykorzystywany w praktyce w działaniach pilotażowych i stanowił przedmiot testowania w różnych krajach w latach 90. i w pierwszej dekadzie XXI w., w ramach poszukiwań poprawy skuteczności działań prorozwojowych finansowanych ze środków publicznych (How regions... 2009, Regions Matter... 2009, National place-based... 2010). Należy podkreślić, że miejsca (*places*) w tym podejściu definiowane są funkcjonalnie, a nie administracyjnie, obejmując zarówno obszary o relatywnie wysokim, jak i niskim poziomie rozwoju, które charakteryzują się specyficznymi wyzwaniami i potrzebami oraz barierami lub ograniczeniami. Ich zasięg przestrzenny określa jednolitość cech i powiązań istotnych dla procesów rozwojowych, której poziom jest większy w porównaniu do obszarów otaczających, co nawiązuje wprost do koncepcji regionu dobrze rozpoznanej na gruncie geografii ekonomicznej. Zgodnie z przyjętymi założeniami *place-based policy* stanowi paradygmat polityki regionalnej ukierunkowany na przewyżczanie niedoskonałości rynkowych (*market failures*) i niedoskonałości politycznych (*government failures*). Te pierwsze wynikają z sytuacji, w której mechanizm rynkowy nie prowadzi do efektywnej (w sensie Pareto lub Kaldora-Hicksa) alokacji zasobów. Te drugie, skutkując podobnymi konsekwencjami w sferze alokacji, stabilizacji i podziału mogą być rezultatem braku instytucji, deficytów funkcjonalnych instytucji lub podejmowania decyzji

politycznych, a nie merytorycznych. Brak interwencji przeciwdziałającej wskazanym niedoskonałościom może prowadzić do stanu samonapędzającej się spirali nieefektywności i wykluczenia społecznego (*a vicious circle of inefficiency or social exclusion*) prowadzącej do pogłębiającego się regresu społeczno-ekonomicznego przy jednoczesnym ograniczaniu prawdopodobieństwa możliwości poprawy sytuacji w przyszłości (*path-dependency*). Jest to szczególnie niebezpieczne w okresie globalnego kryzysu i recesji skutkujących bardzo zróżnicowanymi następstwami w skali regionalnej i lokalnej. Interwencja powinna przybierać formę dostarczania zintegrowanych pakietów dóbr i usług społecznych mających na celu zapoczątkowanie zmian instytucjonalnych, poprawę dobrobytu mieszkańców i produktywności przedsiębiorstw oraz promowanie innowacyjności. Jej realizacja musi odbywać się przy zapewnieniu pełnej i obiektywnej informacji, co może przykładowo wzmacniać oczekiwane korzyści aglomeracji (w rozumieniu Marshalla-Arrowa-Romera, Portera lub Jacobs), ograniczając jednocześnie występowanie negatywnych jej konsekwencji. Jest to możliwe jedynie w warunkach postępującej decentralizacji i rozwoju wielopoziomowego współzrządzenia (*multi-level governance*) opartego na zwiększeniu katalogu interesariuszy oraz przekazywaniu kompetencji na niższe poziomy decyzyjne – bliższe i lepiej znające lokalne konteksty. W realizacji tych założeń należy pamiętać o zagrożeniach wynikających ze złożoności paradygmatu polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie. Wiążą się one przede wszystkim z ryzykiem niewłaściwej alokacji, przy jednoczesnym ukształtowaniu się kultury uzależnienia od pomocy (*dependency culture*) i faworyzowania osób oczekujących na rentę wsparcia (*rent-seekers*) kosztem innowatorów. Kompleksowe zastosowanie ww. założeń według Barki (2009, s. VII) uzasadnia twierdzenie, że „...a place-based policy is a long-term strategy aimed at tackling persistent underutilisation of potential and reducing persistent social exclusion in specific places through external interventions and multilevel governance. It promotes the supply of integrated goods and services tailored to contexts, and it triggers institutional changes...”.

Doświadczenia europejskie i krajowe potwierdzają przyjmowane powszechnie na etapie programowania celów i kierunków działań założenia podkreślające znaczenie podejścia terytorialnego (*territory matters*) w interwencji publicznej (Bianchetti, But 2016). Ich słuszność wynika z faktu utrzymywania się obiektywnych zróżnicowań zasobów poszczególnych terytoriów uniemożliwiających stosowanie jednego podejścia i tych samych instrumentów w działaniach prorozwojowych różnych obszarów (Stead 2013). Co istotne, skala tych zróżnicowań wzrasta w warunkach pogłębiającej się globalizacji determinującej zarówno zmiany czynników endogenicznych, jak i kształtującej środowisko egzogeniczne (Walsh 2013). Wzmacnia to potrzebę elastycznego i zindywidualizowanego podejścia do zarządzania procesami rozwojowymi (Dunleavy i in. 2006), zwłaszcza w sytuacji coraz bardziej powszechnie podkreślanej potrzeby zapewniania warunków dla rozwoju zrównoważonego, komplementarnie bazującego na zasobach ekonomicznych, społecznych i środowiskowych (Adams i in. 2012). Z perspektywy dekady stanowiącej okres podejmowania w UE działań zgodnych z nowym paradygmatem polityki regionalnej można jednak stwierdzić, że pomimo jego

niezaprzeczalnych atutów jest on bardzo trudny do zoperacjonalizowania i zastosowania w praktyce działań strategicznych i programowych polityki rozwoju. Wynika to z wyzwań, jakie towarzyszą z jednej strony implementacji do praktyki polityki rozwoju podejścia *bottom-up*, a z drugiej strony tworzenia warunków dla maksymalnej elastyczności wykorzystania wsparcia publicznego niezbędnego do optymalnego dostosowania go do specyfik poszczególnych terytoriów.

Na poziomie europejskim jest to szczególnie trudne w regionach słabiej rozwiniętych, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich, charakteryzujących się relatywnie niższym poziomem kapitału ludzkiego i społecznego, wykazujących jednocześnie większe braki i niesprawności instytucjonalne. Potwierdzają to zróżnicowane rezultaty i nie zawsze oczekiwane efekty stosowania instrumentów w implementacji nowego paradygmatu polityki regionalnej (Baltija 2014). Wśród przykładowych działań tego typu zapewniających koncentrację merytoryczną i terytorialną interwencji zmierzającą do dostosowania jej do specyfiki poszczególnych terytoriów można wskazać cały katalog instrumentów: strategię inteligentnych specjalizacji, politykę miejską, zintegrowany rozwój obszarów wiejskich, zintegrowane inwestycje terytorialne, obszary problemowe i wiele innych (patrz ryc. 2). Większość wdrażana jest jednak z poziomu unijnego dla regionów państw członkowskich na zasadzie warunkowości *ex-ante* determinującej dostęp do europejskich środków publicznych. Nie stanowi to zagrożenia w przypadku regionów lepiej rozwiniętych, z dobrze funkcjonującymi wielopoziomowym współrzędzeniem (*multi-level governance*), osiągających sukcesy w ich implementacji (McCann, Ortega-Argilés 2012, Varga 2017). W odniesieniu do regionów słabiej rozwiniętych przyjęte założenia zwiększają jednak możliwość wystąpienia nadużyć i nieprawidłowości w ich stosowaniu związanych z dążeniem „za wszelką cenę” do spełnienia narzuconych warunków. Zagrożenia te dobrze ilustruje przykład inteligentnych specjalizacji w Polsce. Ich identyfikacja i wzmacnianie potwierdza dążenie do wdrażania podejścia zorientowanego terytorialnie do praktyki polskiej polityki rozwoju, zaprzeczającego słuszności unifikacji standardów dla wszystkich terytoriów (*one solution fits all*). Niestety sposób realizacji tego procesu obciążony jest wieloma brakami. Identyfikacja inteligentnych specjalizacji została w Polsce przeprowadzona bowiem na dwóch poziomach – krajowym i regionalnym – bez żadnej koordynacji, a wręcz w sposób

Strategie inteligentnych specjalizacji	
Polityka miejska	Zintegrowany rozwój obszarów wiejskich
Zintegrowane inwestycje terytorialne	
Obszary funkcjonalne	
Obszary problemowe	
Obszary strategicznej interwencji	

Ryc. 2. Wybrane instrumenty operacyjnej implementacji *place-based policy*

Źródło: opracowanie własne.

uniemożliwiający uzyskanie komplementarnych rezultatów. Przyczyną tego stanu rzeczy jest przyjęcie różnej metodologii postępowania, a także powierzenie koordynacji działań dwóm resortom – za krajowe inteligentne specjalizacje odpowiadało Ministerstwo Gospodarki, a za regionalne inteligentne specjalizacje Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz samorząd wojewódzki. Ponadto, ze względu na fakt, że regionalne inteligentne specjalizacje realizowane były w ramach warunkowości *ex-ante* perspektywy 2014–2020, samorządy wojewódzkie pomimo bazowania na coraz lepszym jakościowo materiale informacyjnym, zgodnie z zasadą polityki opartej na faktach (*evidence-based policy*), celowo poszerzały zakres proponowanych specjalizacji. Działania takie postrzegano jako sprzyjające zwiększeniu szans na pozyskanie dofinansowania z puli europejskich środków publicznych przeznaczanych na wspieranie działań rozwojowych. W rezultacie krajowe inteligentne specjalizacje nie mają zintegrowanych regionalnych programów implementacyjnych, a wiele regionalnych inteligentnych specjalizacji polskich regionów nie jest wyposażonych obecnie we wszystkie niezbędne dla ich rozwijania potencjały i wymaga weryfikacji (Dziemianowicz i in. 2014).

Na poziomie krajowym terytorializacja polskiej polityki regionalnej, w ramach wykorzystania wcześniej wymienionych instrumentów europejskich, w największym stopniu konkretyzuje się w przedsięwzięciach podejmowanych w stosunku do obszarów problemowych, funkcjonalnych czy też strategicznej interwencji. Ich programowanie i realizacja ponownie jednak odbywa się w warunkach bardzo niedoskonałej koordynacji instytucjonalnej oraz niskiej sprawności operacyjnej. Wynikają one z jednej strony z rozproszonych podstaw prawnych, a z drugiej strony z braku konsekwencji ich stosowania w dokumentach rangi krajowej. Dotyczy to nawet tych, które były koordynowane w ramach jednego resortu, przez ministra właściwego ds. polityki rozwoju. W rezultacie te kategorie obszarów, których zakres definicyjny w wielu przypadkach w dużym stopniu się powieliła, wykorzystuje się w celu programowania interwencji, która niestety nie zawsze skutkuje konsekwentnymi działaniami operacyjnymi, ograniczając się jedynie do spełnienia warunków *pro forma*. Duża dowolność w tym zakresie prowadzi do sytuacji, w której w niektórych regionach unika się wykorzystywania tych instrumentów terytorializacji interwencji polityki rozwoju, często argumentując ten fakt względami politycznymi. W innych natomiast są one nadużywane, prowadząc do sytuacji, w której obszar całego regionu staje się obszarem specjalnej interwencji, a istota koncentracji i dostosowania działań do specyfik terytorialnych ulega całkowitemu zatarciu. W skrajnych przypadkach prowadzi to do sytuacji, w której „...są gminy w Polsce, na których występuje nawet powyżej 20 obszarów specjalnych (podkarpackie), a rekordowe liczą ich aż 59 (Przemyśl i Ustrzyki Dolne)...” (Sleszyński i in. 2016, s. 118). Wskazuje to na potrzebę pilnego uspołnienia dokumentów prawnych i strategicznych pod względem celowości i możliwości wyznaczania obszarów specjalnych (funkcjonalnych, problemowych, strategicznej interwencji) stanowiących instrument terytorializacji polityki rozwoju, a także ujednoczenia metodologii ich delimitacji na wszystkich poziomach przestrzennych, zapewniającej pełną porównywalność.



## Wnioski

Przeprowadzona systematyzacja oraz przytoczone przykłady potwierdzają występowanie poważnych ograniczeń dotyczących operacjonalizacji koncepcji polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie i uzasadniają potrzebę poszukiwania nowych propozycji w tym zakresie. Ich fundamentem, zdaniem autora, powinna być koncepcja kapitału terytorialnego, który należy postrzegać jako bazowy dla rozwoju endogenicznego każdego obszaru. Tak rozumiany kapitał terytorialny stanowi metaczynniki będący wypadkową stanu, przemian i oddziaływania elementarnych czynników rozwoju budujących jego strukturę relacyjną. Zbiór tych czynników powinien obejmować co najmniej (Churski i in. 2017a): kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy oraz innowacje technologiczne i organizacyjne. Komplementarne współwystępowanie i wzajemne przenikanie się w ten sposób zdefiniowanego zbioru czynników tworzy specyficzne warunki dla inicjowania i przebiegu procesów rozwojowych poszczególnych obszarów. Bazują one zarówno na efektach aglomeracji, jak i na efektach usieciowienia, wykorzystując konsekwencje przepływów wiedzy oraz interwencji rozwojowej ukierunkowanej na kształtowanie czynników lokalizacji, przeciwdziałanie niedopasowaniom przestrzennym oraz stymulujących motywacje kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie. W procesach tych, obok zasobów wewnętrznych odpowiadających przede wszystkim za ekonomię/przestrzeń miejsc (*space of places*), bardzo istotna jest dyfuzja procesów rozwojowych stanowiąca podstawę do kształtowania się ekonomii/przestrzeni przepływów (*space of flows*) (Castells 2004, Hudson 2004). Dzięki procesom dyfuzji zachodzącym w ramach wewnętrznych relacji funkcjonalnych domykających się w granicach danego terytorium kształtuje się relacyjność kapitału terytorialnego determinowana wzajemnymi powiązaniem i zależnościami czynników rozwoju występujących w jego granicach. Dyfuzja procesów rozwojowych dotyczy jednak również relacji zewnętrznych. W ich konsekwencji z jednej strony terytorium oddziałuje na swoje bezpośrednie otoczenie, dla którego stanowi ono rdzeń/biegun rozwoju, a z drugiej strony przyjmuje ono oddziaływania zewnętrzne, najczęściej z nadrzędnych ośrodków/biegunów rozwoju, co może prowadzić do wyrównywania różnic rozwojowych (Churski 2014). Kluczowe znaczenie dla przebiegu i efektów wskazanych procesów ma instytucjonalizacja rozwoju i rozwój instytucjonalny. Ten pierwszy związany jest z tworzeniem i funkcjonowaniem instytucji koordynujących programowanie, realizację i ewaluację procesów rozwoju. Konkretyzują się one m.in. w formie struktur organizacyjnych administracji i instytucji publicznych. Ten drugi bazuje na normach, wartościach, modelach zachowań, reprezentowanych zarówno przez pojedynczych interesariuszy, jak i ich grupy charakteryzujące się zróżnicowanym poziomem sformalizowania organizacyjno-instytucjonalnego i różnym poziomem zakorzenienia.

Należy podkreślić, że dotychczasowe doświadczenia praktyki polityki spójności dowodzą, iż interwencja rozwojowa realizowana z uwzględnieniem identyfikacji specyfiki czynników rozwoju tworzących kapitał terytorialny poszczególnych obszarów może być realizowana jedynie w sytuacji zapewnienia pełnej

samodzielności samorządów terytorialnych i wdrażania elastycznych instrumentów sterowania na szczeblu unijnym i krajowym. Wymaga to tym samym pełnego wykorzystania koncepcji *multilevel governance* przy jednoczesnym poszanowaniu zasady „think globally, act locally”<sup>6</sup> oraz ograniczeniu roli państwa i UE do działań koordynacyjno-kontrolnych. Wydaje się, że najlepszym narzędziem dla realizacji przedmiotowego planu jest idea zintegrowanego planowania rozwoju, opierająca się na oddolnym (*bottom-up*) modelu planowania strategicznego i przestrzennego dostosowanym do specyfik i potencjałów poszczególnych terytoriów. Implementacja przedstawionych założeń nie będzie łatwa, a w obecnym okresie zmasowanego ataku w ramach toczącej się dyskusji politycznej na temat przyszłości Wspólnoty (White Paper... 2017) może stanowić prawdziwe wyzwanie. Jej skutecznemu wykorzystaniu nie sprzyjają również w Polsce uwarunkowania krajowe. Promowane przez rząd wzmacnianie roli państwa, w tym centralizacja wielu kompetencji realizowana pod hasłem ograniczania „rozdrobnienia instytucjonalnego” oraz przeciwdziałania negatywnemu wpływowi m.in. tzw. „korporacji samorządowych” stanowią najlepsze potwierdzenie aktualnych tendencji politycznych (Morawiecki 2017). Jednak pokonanie tych wyzwań, poprzez oczekiwaną przez wszystkich zmianę obecnych ram polityki spójności (Schneider 2017), jak się wydaje, może stanowić podstawowy warunek skuteczności działań interwencyjnych finansowanych z europejskich środków publicznych, a tym samym przyszłość polityki spójności po 2020 r.

## Literatura

- Adams N., Alden J., Harris N. 2012. *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*. Ashgate Publishing, Aldershot.
- Amin A. 1999. An institutionalist perspective on regional economic development. *International Journal of Urban & Regional Research*, 23(2): 365–378.
- Arrow K.J. 1962. The Economic Implications of Learning by Doing. *The Review of Economic Studies*, 29, 3: 155–173.
- Asheim B.T., Boschma B., Cooke P. 2011. Constructing regional advantage: platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. *Regional Studies*, 45(7): 893–904.
- Åslund O., Östh J., Zenou Y. 2006. How important is access to jobs? Old question – improved answer. *Journal of Economic Geography*, 10: 389–422.
- Aydalot P. 1976. *Dynamique spatiale et développement inégal*. Economica, Paris.
- Aydalot P. (red.) 1986. *Innovative milieus in Europe*. GREMI, Paris.
- Baltiņa L. 2014. A place-based approach in EU regional development and its application in Latvia. *Baltic Journal of European Studies*, 4, 1(16): 34–53, Tallinn University of Technology.
- 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.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. 2012. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52, 1: 134–152.
- Bartik T. 2003. Local economic development policies. Upjohn Institute Working Paper, 09–91.
- Bentley G., Pugalis L. 2014. People-centred models, active regional development, space-blind policies and place-based approaches. *Local Economy*, 29(4–5): 283–294.

<sup>6</sup> Więcej patrz: Geedes (1915), Robertson, White (2002).

- Bianchetti C., But M.C. 2016. Territory Matters. Production and Space in Europe. City, Territory and Architecture, Springer Open, 3, 26: 1–6.
- Bosselmann K. 2008. Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance. Ashgate Publishing Group, Abingdon.
- Boudeville J.R. 1964. Note sur l'intégration des espaces économiques. Cahiers de l'I.S.E.A Institut de Science Economique Appliquée, Paris, 153, L, 14: 5–74.
- Boudeville J.R. 1972. Aménagement du territoire et polarization. Editions M.-Th. Génin, Paris.
- Boutang Y.M. 2012. Cognitive Capitalism. Wiley, New York.
- Böhme K., Eser T.W., Gaskell F., Gusedt E. 2008. The Territorial Cohesion Principles. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion, ARL 78, German Academy for Spatial Research and Planning, Hannover.
- Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D. 2011. How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and EU Cohesion Policy. Warsaw.
- Brühart M. 2009. Is the New Economic Geography Passé? VoxEU.org, 7, January 2009.
- Camagni, R. 2008. Regional Competitiveness: Towards a Concept of territorial capital. [W:] R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.), Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe: European Competitiveness and Global Strategies. Springer Verlag, Berlin, s. 33–48.
- Capello R. 2014a. Regional economics. Routledge.
- Capello R. 2014b. 4 Proximity and regional innovation processes: is there space for new reflections? [W:] A. Torre, F. Wallet (red.), Regional Development and Proximity Relations, Edward Elgar: 163–194.
- Castells M. 2004. Space of flows, space of places: materials for a theory of urbanism in the information age. [W:] S. Graham (red.), The Cybercities Reader. Routledge Taylor & Francis Group, London–New York, s. 82–93.
- Castells M. 2008. Społeczeństwo sieci. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Churski P. 2014. The polarization-diffusion model in the changes to the cohesion policy – the consequences to the direction of the growth policy. [W:] P. Churski (red.), The social and economic growth vs. the emergence of economic growth and stagnation areas. Bogucki Wyd. Nauk., Poznań, s. 13–27.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R. 2017a. Czynniki rozwoju regionalnego w świetle współczesnych przemian społeczno-gospodarczych – dyskurs teoretyczny. 01/2017 – Working Paper of FORSED Project, Zakład Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Poznań.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R. 2017b. Współczesne wyzwania przemian czynników rozwoju regionalnego w warunkach podejścia zorientowanego terytorialnie. 02/2017 – Working Paper of FORSED Project, Zakład Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Poznań.
- Combes P.P. i in. 2008. Long-run spatial inequality in France: Evolution and determinants. VoxEU.org, 5, December 2008.
- Communication on a European Economic Recovery Plan 2009. COM(2008) 800, European Commission.
- Cooke P., Clifton N., Oleaga M. 2005. Social capital, firm embeddedness and regional development. Regional Studies, 39: 1065–1077.
- Crane R., Manville M. 2008. People or place? Revisiting the who versus the where of urban development. Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy, July 2014, Cambridge.
- Crevoisier O. 2004. The innovative milieu approach: towards a territorialized understanding of the economy? Economic Geography, 80(4): 367–379.
- Drobnik A. (red.) 2014. Urban resilience concept and post-industrial cities in Europe. University of Economics in Katowice, Helion.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. 2006. Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government. Oxford University Press, Oxford.
- Dujardin C., Selod H., Thomas I. 2008. Residential segregation and unemployment: the case of Brussels. Urban Studies, 45: 89–113.
- Duranton G., Puga D. 2004. Micro-foundations of urban agglomeration economies. [W:] J.V. Henderson, J.-F. Thisse (red.), Handbook of Regional and Urban Economics. Vol. 4. Elsevier, Amsterdam.
- Duranton G. 2011. California Dreamin: the feeble case for cluster policies. Review of Economic Analysis, 3: 3–45.

- Dziemianowicz W., Szlachta J., Peszat K. 2014. Potencjały rozwoju i specjalizacje polskich województw. Geoprofit, Warszawa.
- Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, *European Economy*, 7. 2009. European Commission, Luxembourg.
- ECR2: Economic Crisis: Resilience of Regions. Final Report, version 31 August 2014. ESPON, Luxembourg.
- The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measures'. 2009. *European Economy – Occasional Papers 51*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission.
- Faludi A. 2006. From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy. *Regional Studies*, 40, 6: 667–678.
- Farole T., Rodríguez-Pose A., Storper M. 2011. Human geography and the institutions that underlie economic growth. *Progress in Human Geography*, 35, 1: 58–80.
- Friedmann J., Alonso W. 1964. Introduction. [W:] J. Friedmann, W. Alonso (red.), *Regional development and planning. A reader*. MIT Press, Cambridge, Mass, s. 1–13.
- Friedmann J. 1967. A general theory of polarized development. Ford Foundation, Santiago, Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, 81.
- Friedman M. 1968. The role of monetary policy. *American Economic Review*, 58(2): 1–17.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. 1999. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. The MIT Press, Cambridge, London.
- Fujita M., Krugman P. 2004. The new economic geography. Past, present and the future. *Papers in Regional Science*, 83: 139–164.
- Garcilazo J.E., Martins J.O., Tompson W. 2010. Why policies may need to be place-based in order to be people-centred (<http://voxeu.org/article/why-policies-may-need-be-place-based-order-be-people-centred>; dostęp: 5.06.2017).
- Geeds P. 1915. *Cities in Evolution*, Williams, London.
- Gill I. 2010. Regional development policies: Place-based or people centred? *VoxEU.org*, 10, October.
- Glaeser E., Gottlieb J. 2008. The economics of place-making policies. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring: 155–239.
- Gobillon L., Selod H., Zenou Y. 2007. The mechanisms of spatial mismatch. *Urban Studies*, 44: 2401–2427.
- Goźdzal G. 2009. Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36): 5–27.
- Gruber H. 2001. Competition and innovation. The diffusion of mobile telecommunications in Central Europe. *Information Economics Policy*, 13: 19–34.
- Hartshorne R. 1956. *The Nature of Geography*. 5 ed. Association of American Geographers, Lancaster.
- Hartshorne R. 1959. *Perspective on the Nature of Geography*. Chicago.
- Harvey D. 1990. *The Condition of Postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell, Oxford.
- Hägerstrand T. 1951. Migration and growth of cultural regions. *Lund Studies in Geography*, B, 3, Lund.
- Hägerstrand T. 1952. The propagation of innovation waves. *Lund Studies in Geography*, B, 4, Lund.
- Hägerstrand T. 1967. *Innovation diffusion as a spatial process*. The University of Chicago Press, Chicago, London.
- Herodowicz T. 2014. Środowiskowe uwarunkowania rozwoju regionalnego – kontekst teoretyczny. *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis Oeconomica*, 313(76), 3: 57–72, Szczecin.
- Hettner A. 1927. *Die Geographie – ihre Geschichte, ihr Wesen und ihre Methoden*. Breslau.
- How Regions Grow. Organisation for Economic Cooperation and Development 2009. Paris.
- Hudson R. 2004. Conceptualizing economies and their geographies: spaces, flows and circuits. *Progress in Human Geography*, 28, 4: 447–471.
- Ikerd J. 2012. *Essentials of Economic Sustainability*. Stylus Publishing, Sterling.
- The impact of the financial and economic crisis on potential output. 2009. *European Economy – Occasional Papers 49*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission.
- Ihlanfeldt K., Sjoquist D. 1998. The spatial mismatch hypothesis: a review of recent studies and their implications for welfare reform. *Housing Policy Debate*, 8: 849–892.
- Isard W. 1960. *Methods of regional analysis: an introduction to regional science*. Wiley, New York.
- Jacobs J. 1969. *The Economy of Cities*. Random House, New York.

- Jens L., Liebman J.B., Kling J.R., Duncan G.J., Katz L.F., Kessler R.C., Sanbonmatsu L. 2008. What Can We Learn About Neighborhood Effects from the Moving to Opportunity Experiment? *American Journal of Sociology*, 114 (1): 144–188.
- Jewtuchowicz A., Pietrzyk I. 2003. Rozwój terytorialny. Teoria a polska rzeczywistość. (Przykład regionu łódzkiego). *Biuletyn KPZK PAN*, 208: 9–29, Warszawa.
- Jewtuchowicz A. 2005. Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Jewtuchowicz A. 2016. Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 98: 221–235.
- Katz M., Shapiro C. 1994. Systems competition and network effects. *Journal of Economic Perspectives*, 8, 2: 93–115.
- Kraybill D., Kilkenny M. 2003. Economic Rationales for and Against Place-Based Policies, Rural Development, Place-based Policy: Sociologists Critique Economists. AAEA-RSS Annual Meeting, Spatial Inequality: Continuity and Change in Territorial Stratification, Montreal, Canada.
- Krugman P. 2010. The new economic geography, now middle-aged. Presentation for the Association of American Geographers, 16 April 2010.
- Lambooy J. 2005. Innovation and knowledge: theory and regional policy. *European Planning Studies*, 13, 8: 1137–1152.
- Liebowitz S.J., Margolis S.E. 1994. Network externality: An uncommon tragedy. *Journal of Economic Perspectives*, 8, 2: 133–150.
- Liikaneen J., Stoneman P., Toivanen O. 2004. Intergenerational effects in the diffusion of new technology: The case of mobile phones. *ETLA Discussion Papers*, 809.
- Lucas R.E. 1976. Econometric policy evaluation: A critique. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1(1): 19–46.
- Masik G., Sagan I. 2013. Economic Resilience. The Case Study of Pomorskie Region. *Raumforschung und Raumordnung, Bericht aus Forschung and Praxis*. Springer, Berlin.
- Marshall A. 1890. *Principles of Political Economy*. Macmillan, New York.
- Matouschek N., Robert-Nicoud F. 2005. The role of human capital investments in the location decision of firms. *Regional Science and Urban Economics*, 35: 570–583.
- Maynou L., Saez M., Kyriakou A., Bacaria J. 2014. The Impact of Structural and Cohesion Funds on Eurozone Convergence 1990–2010. *Regional Studies*, 9: 1–13.
- McCann P., Ortega-Argilés R. 2012. Some practical elements associated with the design of an integrated and territorial place-based approach to EU Cohesion policy. [W:] R. Crescenzi, M. Perocco (red.), *Geography, Institutions and Regional Economic Performance*. Springer, New York, s. 95–119.
- McCann P., Varga A. 2015. The Reforms to the Regional and Urban Policy of the European Union: EU Cohesion Policy. *Regional Studies*, 49, 8: 1255–1257.
- Morawiecki M. 2017. To nie demokracja zawodzi. To elity zawodzą obywateli (<http://plus.polskatimes.pl/opinie/a/mateusz-morawiecki-to-nie-demokracja-zawodzi-to-elity-zawodza-obywateli,12439656>; dostęp: 1.09.2017).
- Moretti E. 2004. Workers' education, spillovers and productivity: evidence from plant-level production functions. *American Economic Review* 94: 656–690.
- Moretti E. 2010. *Local Labor Markets*. [W:] D. Card, O. Ashenfelter (red.), *Handbook of Labor Economics*, 4B. Elsevier, Amsterdam.
- Moretti E. 2012. *The New Geography of Jobs*. Houghton Mifflin Harcourt, Boston.
- National Place-based Policies in the Netherlands. 2010. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Neumark D., Simpson H. 2014. *Place-Based Policies*. NBER WORKING PAPER SERIES, Working Paper, 20049. Cambridge.
- Nowakowska A. 2013. Terytorium – źródło procesów innowacji. [W:] A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Paelinck J. 1965. La théorie du développement régional polarize. *Cahiers de l'I.S.E.A., Institut de Science Economique Appliquée*, Paris, 159, L: 15, 5–47.
- Porter M. 1990. *The competitive advantage of nations*. Free Press, New York.
- Porter M.E. 2000. Location, Competitor and Economic Development: Local Clusters in Global Economy. *Economic Development Quarterly*, 14, 1: 15–34.
- Perroux F. 1955. Note sur la nation de „pole de croissance”. *Economie Appliquée*, 8, 1–2: 307–320.



- Pietrzyk I. 1995. Paradygmat rozwoju terytorialnego. [W:] W. Kosiedowski (red.), *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Przygodzki Z. 2016. Kapitał terytorialny w rozwoju regionów. *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica*, 2(319): 83–97.
- Ratti R.I., Bramanti A., Gordon R. (red.) 1997. *The Dynamics of Innovative Regions. The GREMI Approach*, Ashgate, Aldershot.
- Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. 2009. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009. The World Bank, Washington, DC.
- Robertson R., White K.M 2002. *Globality and Modernity*. Sage Publication, London.
- Rodríguez-Pose A. 2013. Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47, 7: 1034–1047.
- 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, 8: 1274–1290.
- Romer P. 1986. Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 94, 5: 1002–1037.
- Schneider M. 2017. Przyszłość polityki spójności po 2020 r. Ku silnej i skutecznej europejskiej polityce spójności po 2020 r., Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE, COTER-VI/015, Komitet Regionów, Warszawa.
- Spilanis I., Kizos T., Giordano B. 2013. The effectiveness of European Regional Development Fund projects in Greece: Views from planners, management staff and beneficiaries. *European Urban and Regional Studies*, 12: 1–16.
- Stead D. 2013. Dimensions of territorial governance. *Planning Theory and Practice*, 14, 1: 142–147.
- Stiglitz J.E. 2004. *Globalizacja*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stryjakiewicz T. 2005. Sieciowa organizacja gospodarki a rozwój regionalny. [W:] T. Czyż, H. Rogacki (red.), *Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych*. Biuletyn KPZK PAN, 219: 38–56.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T. 2016. *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*. Maszynopis. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Territory Matters for Competitiveness and Cohesion. Facets of Regional Diversity and Potentials in Europe. 2006. ESPON Synthesis Report III, results by autumn, European Union.
- Thissen M., van Oort F. 2010. European Place-Based Development Policy and Sustainable Economic Agglomeration. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101(4): 473–480.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon 13 December 2007. (2007/C 306/01), Lisbon-Brussels.
- Todaro M.P. 1999. *Economic development*. New York University, Longman, New York–London.
- Varga A. 2017. Place-based, spatially blind or both? Challenges in estimating the impacts of modern development policies: The case of the GMR policy impact modeling approach. *International Regional Science Review*, 40, 1: 12–37.
- Villaverde J. 2006. A new look to convergence in Spain. A spatial econometric approach. *European Urban and Regional Studies*, 13(2): 131–141.
- Walsh J. 2013. Remapping the border: geospatial technologies and border activism. *Environment and Planning D: Society and Space*, 31, 6: 969–987.
- Wilson W. 1987. *The Truly Disadvantaged*. University of Chicago Press, Chicago.
- White Paper of Future on the Future of Europe. 2017. Reflections and scenarios for EU 27 by 2025. COM(2017) 2025 of 1 March 2017, European Commission, Brussels.
- Whittlesey D. 1954. *The Regional Concept and the Regional Method*. American Geography: Inventory and Prospect, Syracuse: 36–37.
- Zaucha J. 2012. Synteza aktualnego stanu wiedzy dot. rozwoju sustensywnego i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym (analiza dokumentów UE, BSR, i polskich). Institute for Development, Working Papers 001/2012, f (dostęp: 17.06.2015).
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J. 2015. *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Wydawnictwo Difin, Warszawa.

## Place-based approach – theory and practice of a regional policy

**Abstract:** The framework of the contemporary search for optimal ways of programming and implementation of a regional policy as well as shaping development factors within its intervention is determined by two extreme conceptions in terms of assumptions, i.e. a *place-neutral approach* and a *place-based approach*. This article aims to discuss the theoretical basis and practical use of the second conception specified in the Polish source literature as a place-based policy, which has been popularised in the last period and gained in importance in European cohesion policy. The research procedure consists of two fundamental stages. The first stage involves a systematisation of the theoretical basis of the conception of a regional place-based policy. The second stage presents the current experience of employing this approach in European cohesion policy paying special attention to the limitations and obstacles encountered. The conducted analysis results in conclusions and recommendations indicating the measures which can ensure greater efficiency in the practical implementation of a place-based approach to the regional policy. The article was prepared under the research project of the National Science Centre – OPUS 10 – 2015/19/B/HS5/00012: *New regional policy challenges in the formation of factors of the socio-economic development of less advanced regions*. Its assumptions are used in the preparation of an ex-ante model of regional development factors which constitutes the basis for their operational rating as well as an empirical verification of the assumptions adopted in the research on development differences at various spatial levels in the European Union and Poland (Churski et al. 2017a, 2017b).

**Key words:** socio-economic development, regional development, local development, regional policy, place-based policy