



**Olena Snigova**, Doctor of Economics, Senior Research Fellow, Associate Professor, Department of Industrial Policy, Institute for Economics and Forecasting, National Academy of Science of Ukraine (Kyiv, Ukraine)  



## **CREATION OF INCLUSIVE REGIONAL DEVELOPMENT INSTITUTIONS IN UKRAINE AS THE CONDITION OF CONSOLIDATION WITH EUROPEAN ECONOMIC SPACE**

***Abstract. Aim of the article.** Finding the compliance with EU standards and the specific formation features of regional development institutions in Ukraine. Revealing the characteristics of regional development institutions in Ukraine and determining the extractive ones – as those, which limit inclusive regional development and should be eliminated in order to reach the consolidation with the European economic space.*

***Results and conclusions.** In the article the theoretical aspects of the problem of inclusive institutions have been revealed. Their focusing on the changes of qualitative characteristics of regional development has been proved, and the practice of their functioning in Ukraine has been analyzed. The compliance of regional development institutions in Ukraine with global and, in particular, the European ones has been determined. The practical evidences of regional development institutions' in Ukraine inclusiveness and extractivity have been provided. This gave an opportunity to form the directions of elimination of the extractive features of regional development institutions in the context of Ukraine's integration into the European economic space.*

***Perspective directions of study.** Finding out the institutional barriers in elimination of the extractivity of regional development institutions in the conditions of post-war economic recovery of Ukraine.*

**Keywords:** inclusive institutions, regional development, inclusiveness, extractivity

**Olena Snigova**, dr hab., Instytut Gospodarki i Prognoz, Narodowa Akademia Nauk (Kijów, Ukraina)  

## **TWORZENIE INKLUZYWNYCH INSTYTUCJI ROZWOJU REGIONALNEGO NA UKRAINIE JAKO WARUNEK KONSOLIDACJI Z EUROPEJSKĄ PRZESTRZENIĄ GOSPODARCZĄ**

**Abstrakt. Cel artykułu.** *Ustalenie zgodności ze standardami UE i określenie specyfiki tworzenia instytucji rozwoju regionalnego na Ukrainie. Identyfikacja cech charakterystycznych instytucji rozwoju regionalnego Ukrainy, a wśród nich wyodrębnienie ekstraktywnych – tych, które ograniczają rozwój regionalny na zasadzie inkluzywności i które należy przezwyciężyć, aby zapewnić konsolidację z europejską przestrzenią gospodarczą.*

**Wyniki i wnioski.** *Artykuł ukazuje teoretyczne aspekty problematyki instytucji inkluzywnych, dowodzi ukierunkowania ich działań na zmianę jakościowych cech rozwoju regionalnego oraz analizuje praktykę ich funkcjonowania na Ukrainie. Ustalono zgodność instytucji rozwoju regionalnego na Ukrainie ze światowymi, w szczególności europejskimi standardami. Przedstawiono praktyczne dowody inkluzywnych i ekstraktywnych cech instytucji rozwoju regionalnego na Ukrainie. Dało to możliwość wytyczenia kierunków przezwycięzania cech ekstraktywnych instytucji rozwoju regionalnego w kontekście integracji Ukrainy z europejską przestrzenią gospodarczą.*

**Perspektywiczne obszary badań.** *Identyfikacja barier instytucjonalnych w przezwycięzaniu ekstraktywności instytucji rozwoju regionalnego w warunkach powojennej odbudowy gospodarczej Ukrainy.*

**Słowa kluczowe:** instytucje inkluzywne, rozwój regionalny, inkluzywność, ekstraktywność

### **Wstęp**

Idea budowania i rozwoju inkluzywnych instytucji gospodarczych nie jest nową ani w europejskiej przestrzeni regionalnej, ani na Ukrainie. A tworzenie instytucjonalnych podstaw dla inkluzywnego rozwoju regionalnego postrzegane jest w działalności naukowej i praktycznej jako zadanie, które powinno przyczynić się do realizacji celów „nowej” polityki regionalnej.

Jednocześnie wkład i wpływ cech jakościowych instytucji na rozwój regionalny przyciąga coraz większą uwagę naukowców i polityków, ale pozostaje tylko rodzącą się

dziedziną badań, która otwiera wiele możliwości zrozumienia i rozwiązania problemów tworzenia inkluzywnych instytucji rozwoju regionalnego, zarówno w zakresie rozwoju opracowań teoretycznych, jak i dostosowania polityki rozwoju regionalnego Ukrainy w kontekście integracji europejskiej.

Konieczność konwergencji gospodarki ukraińskiej z systemem gospodarczym UE wymaga spełnienia kryteriów kopenhaskich. Ich realizacja gwarantuje efektywność gospodarki rynkowej i zdolność do konkurencyjności w europejskiej przestrzeni gospodarczej.

Podstawą skutecznego zbliżenia ze standardami UE będą inkluzywne instytucje rozwojowe, które zagwarantują stworzenie warunków do stopniowej harmonijnej integracji z przestrzenią gospodarczą UE poprzez regulację wpływu polityki rządu na:

- pozycje konkurencyjne podmiotów gospodarczych;
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw;
- przekształcenia strukturalne gospodarki oparte na rozwoju przemysłowym, dostęp do zaawansowanych nowoczesnych technologii itp.

W kontekście rosnącej potrzeby uwzględniania regionalnych uwarunkowań realizacji polityki gospodarczej szczególnej uwagi wymagają instytucje rozwoju regionalnego.

Celem artykułu jest ustalenie zgodności ze standardami UE i określenie specyfiki tworzenia instytucji rozwoju regionalnego na Ukrainie. Identyfikacja cech charakterystycznych instytucji rozwoju regionalnego Ukrainy, a wśród nich wyodrębnienie ekstraktywnych – tych, które ograniczają rozwój regionalny na zasadzie inkluzywności i które należy przewyciężyć, aby zapewnić konsolidację z europejską przestrzenią gospodarczą.

Zastosowane metody badawcze obejmują następujące metody ogólnonaukowe:

- metoda informacyjno-analityczna – przy pozyskiwaniu i przetwarzaniu danych w celu określenia istoty instytucji rozwoju regionalnego, ustalenia podstawowych cech i funkcji inkluzywnych instytucji rozwoju regionalnego;
- metoda uogólnienia i dedukcji – przy określaniu podstawowych trendów powstawania unijnych instytucji rozwoju regionalnego;
- metoda kompleksowa – przy określaniu możliwości zastosowania doświadczeń utworzonych instytucji rozwoju regionalnego Unii Europejskiej na Ukrainie; identyfikacja inkluzywnych i ekstraktywnych cech instytucji rozwoju regionalnego Ukrainy;
- metoda konkretyzacji – przy opracowywaniu możliwości zastosowania europejskiego doświadczenia w budowaniu instytucji rozwoju regionalnego

na Ukrainie; przy ustalaniu cech ekstraktywnych instytucji rozwoju regionalnego Ukrainy, które ograniczają rozwój regionalny na zasadzie inkluzywności i które należy przewyciężyć, aby zapewnić konsolidację z europejską przestrzenią gospodarczą;

- metoda formalizacji – przy określaniu wspólnych cech instytucji rozwoju regionalnego Unii Europejskiej i Ukrainy.

### **Istota inkluzywnych instytucji rozwoju regionalnego, ich funkcje i cechy**

Rezultatem wdrażania podejść „nowej” polityki regionalnej na Ukrainie musi stać się **inkluzywny rozwój regionalny** – kompleksowe pozytywne zmiany społeczno-gospodarcze w regionach, które powstają w wyniku pogłębiania wykorzystania potencjału regionalnego, poszerzania możliwości zatrudnienia i dochodów, przewyciężenia nierównomiernego geograficznego i sektorowego rozkładu tych możliwości na zasadach zrównoważonego rozwoju, co prowadzi do wzrostu spójności terytorialnej. Inkluzywny rozwój regionalny polega na zwiększeniu efektywności wykorzystania potencjału regionalnego i intensyfikacji jego zastosowania w działalności gospodarczej, włączeniu potencjału regionów w rozwój gospodarczy i zapewnieniu jedności terytorialnej kraju [O. ШИГОВА, 2020, c. 42].

Istotnym czynnikiem w osiągnięciu inkluzywności w rozwoju regionalnym są instytucje. Często badacze identyfikują instytucje jako „reguły gry w społeczeństwie, ograniczenia stworzone przez człowieka, które tworzą interakcje międzyludzkie” [D. North, 1990, s. 3; D. Acemoglu, S. Johnson, 2006, s. 5] lub „systemy ustalonych i wbudowanych reguł społecznych, które strukturyzują interakcje społeczne” [G. Hodgson, 2006, s. 18; D. North, 1990, s. 5; V. Schmidt, C. Radaelli, 2004, s. 205-208]. Ich rolą jest „zmniejszanie niepewności i zachęcanie do współpracy międzyludzkiej, biorąc pod uwagę ich rozległe obszary działalności”.

Niezależnie od ich formalnego czy nieformalnego charakteru, instytucje są tymi regułami, które „strukturyzują bodźce stosunków międzyludzkich, czy to politycznych, społecznych czy ekonomicznych” [North, 1990, s. 5].

Nie są to jednak tylko uregulowane zasady, ale „regularne modele realnych interakcji, definiowane jako praktyki, które są ze sobą powiązane wzajemnymi oczekiwaniami” [M. Storper, R. Salais, 1997; J. Sánchez i in., 2010; Storper, 2011].

To właśnie zdefiniowanie instytucji jako stabilnych, trwałych modeli interakcji opartych na uzasadnionych wzajemnych oczekiwaniami [H. Bathelt, J. Glückler 2014, s. 342]

umożliwiło poszerzenie rozumienia instytucji jako systemu uzasadnionych wzajemnych oczekiwań ucieleśnionych w stabilnych modelach interakcji społecznych.

W płaszczyźnie praktycznej dyskurs na temat tworzenia i funkcjonowania instytucji regionalnych tworzy się zwykle na przecięciu kategorii „tożsamość” i „gospodarka w różnych czasach i miejscach” [A. Rodríguez-Pose, 2013, s. 1040]. A ich skuteczność opiera się na możliwościach zapewnienia wzrostu gospodarczego regionów w oparciu o interakcję między formalnymi instytucjami społecznymi, strukturą gospodarczą i modelem życia społecznego. Dlatego też instytucje regionalne są często przedstawiane jako mechanizmy łagodzenia skutków kolektywnej interakcji (w której prowadzona jest współpraca wraz z konfliktami) w celu rozwiązywania problemów i zapewnienia rozwoju regionalnego.

W tym kontekście „polityka pośredniczy w relacji między instytucjami a wynikami gospodarczymi” [S. Dellepiane-Avellaneda, 2010, s. 195]. Przyczyniło się to do stworzenia nowych ram instytucjonalnych dla rozwoju regionalnego ze szczególnym naciskiem na inkluzywne (zamiast ekstraktywne) zasady stałego rozwoju gospodarczego.

Istnieje wiele teorii definiujących instytucje inkluzywne. W nich [D. Acemoglu, J. Robinson, 2012; J. Glückler, R. Lenz, 2016] instytucje inkluzywne definiowane są jako sprawiedliwe ramy instytucjonalne oparte na praworządności, własności prywatnej, promocji współpracy gospodarczej i dobrobytu. Zapewniają one równe szanse wszystkim członkom społeczeństwa pod względem możliwości, zabezpieczenia społecznego, zatrudnienia, praw obywatelskich lub dostępu do zasobów gospodarczych [M. Jakšić, M. Jakšić, 2018; D. Acemoglu, 2014; D. Acemoglu, D. Liabson, J. List, 2015; C. Andrews i in., 2021; J. Tomaney, 2014; O.-R. Socoliuc (Guriță), I. Pohoată, D.-E. Diaconășu, 2020, p. 228; R. Ranier, R. Almeida Ramos, 2016].

Późniejsze prace naukowe dotyczyły zagadnień zmienności przestrzennej instytucji poprawy jakości państwowego zarządzania rozwojem regionalnym poprzez integrację instytucji państwowych w rozwój lokalny [A. Rodríguez-Pose, T. Ketterer, 2019], ich znaczenia dla rozwoju regionalnego w rozwiązywaniu zadań polityki regionalnej państwa [O. Снігова, 2020; Структурні зміни, 2020, с. 197-199].

Rosnąca rola otoczenia instytucjonalnego i instytucji w zapewnieniu przejścia z jednego stanu rozwoju regionalnego do drugiego doprowadziła do badania cech jakościowych instytucji rozwoju regionalnego z punktu widzenia ukształtowania egzogenicznego krajobrazu przemian technologicznych [B. Turnheim i in., 2015; B. Turnheim, F. Geels, 2019], ukierunkowanych na proekologiczne przekształcenia w regionach [M. Henrysson, C. Nuur, 2021], wprowadzania innowacji [X. Su i in. 2023].

Tym samym kwestia inkluzywnych instytucji rozwoju, zwłaszcza regionalnego, nie jest nową ani w płaszczyźnie naukowej, ani praktycznej. Zmiana wymagań dotyczących jakości rozwoju warunkuje poszukiwanie osobliwości i rozwoju takich instytucji, które przyczynią do realizacji zaktualizowanych celów „nowej” polityki regionalnej, budowanych z uwzględnieniem zmiany wymagań jakościowych. Oznacza to, że inkluzywny rozwój regionalny ułatwiają tylko pewne cechy instytucji gospodarczych – te, które tworzą swobodny dostęp do zasobów rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, a także tworzą zachęty i możliwości dla aktywności ekonomicznej ludności niezależnie od czynników regionalnych. Te cechy umożliwiają zdefiniowanie instytucji rozwoju regionalnego jako inkluzywnych i określają jakość instytucjonalną regulacji rozwoju regionalnego.

**Inkluzywne instytucje rozwoju regionalnego** należy rozumieć jako wieloaspektową kategorię, obejmującą szereg struktur, a także ustanowione relacje formalne i nieformalne, w ramach których może odbywać się dialog na temat polityki regionalnej w celu osiągnięcia inkluzywności rozwoju regionalnego.

Najważniejszymi **cechami inkluzywnych instytucji rozwoju regionalnego** są:

- zdolność do regulowania społecznej efektywności projektów biznesowych;
- rozwój działalności społeczno-gospodarczej, zwiększenie udziału obywateli w życiu gospodarczym (nie tylko dystrybucja dochodów i konsumpcja);
- ochrona środowiska, przejście do „zielonej” gospodarki, zwiększenie efektywności wykorzystywania zasobów naturalnych;
- rozciągnięcie korzyści wzrostu gospodarczego na wszystkie regiony kraju, zdolność do zapewnienia spójności i jedności terytorialnej kraju z punktu widzenia poziomu rozwoju gospodarczego i jakości życia;
- eliminacja nadmiernych dysproporcji regionalnych (zwiększenie roli państwowej regulacji rozwoju regionalnego);
- zdolność społeczności terytorialnych do strategicznego planowania rozwoju i efektywnego zarządzania własnymi zasobami rozwojowymi.

Zasadniczymi funkcjami **inkluzywnych instytucji rozwoju regionalnego** są:

- tworzenie inkluzywnej przestrzeni państwowej;
- integracja międzyregionalna;
- zapewnienie jedności terytorialnej kraju;
- zwiększenie efektywności wykorzystywania potencjału regionalnego i intensyfikacja jego zastosowania w działalności gospodarczej;

- rozszerzenie możliwości zatrudnienia i dochodów, przewyższenie nierównomiernego geograficznego i sektorowego rozkładu tych możliwości;
- zapewnienie równych szans zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i realizacji praw obywatelskich;
- skupienie się na produktywnym zatrudnieniu, a nie na redystrybucji dochodów;
- wzrost spójności terytorialnej;
- zaangażowanie potencjału regionu w rozwój gospodarczy kraju;
- zwiększenie skuteczności państwowej regulacji rozwoju regionalnego (poprzez zwiększenie zdolności do tworzenia i realizacji skutecznej polityki regionalnej).

### **Światowe doświadczenia w tworzeniu i funkcjonowaniu inkluzywnych instytucji rozwoju regionalnego oraz możliwości ich wykorzystania na Ukrainie**

Światowe doświadczenia w zapewnianiu inkluzywnego rozwoju regionalnego opierają się na stabilności funkcjonowania instytucji rynkowych i instytucji rozwoju państwowego. W szczególności europejska polityka regionalna ma trzy główne kierunki zapewniania inkluzywności:

- promowanie konwergencji gospodarczej, aby pomóc regionom słabiej rozwiniętym zniwelować różnice w porównaniu do krajów bardziej rozwiniętych;
- poprawa konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia;
- promowanie współpracy między regionami i krajami w warunkach zmniejszenia gospodarczego znaczenia granic państwowych.

Realizację tych zadań ułatwiają:

- *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (European Regional Development Fund, ERDF)*, który koncentruje się na inicjatywach związanych ze wzrostem gospodarczym, zatrudnieniem i europejskim rozwojem regionalnym oraz ma na celu wzmocnienie jedności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Unii Europejskiej poprzez zmniejszenie dysproporcji między jej regionami;
- *Fundusz Spójności (Cohesion Fund)*, który zapewnia wsparcie państwom członkowskim o dochodzie narodowym brutto (DNB) na mieszkańca poniżej 90% średniej UE-27 w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE;

- *Europejski Fundusz Społeczny (European Social Fund)*, który ma na celu inwestowanie w kapitał ludzki w zakresie edukacji i szkoleń zawodowych<sup>1</sup>.

Zmiany w technologicznych podstawach rozwoju gospodarczego, w szczególności w regionach przemysłowych, doprowadziły do powstania instytucji stymulowania rozwoju regionalnego. Struktura instytucji stymulowania rozwoju regionalnego w różnych krajach świata jest podobna i składa się z kilku elementów: struktury organizacyjne (agencje rozwoju regionalnego i specjalistyczne fundusze), bazy i platformy terytorialne i technologiczne (parki technologiczne, specjalne strefy ekonomiczne) itp.

Niektóre elementy są bardziej charakterystyczne dla instytucji zajmujących się nadrabianiem zaległości rozwojowych, inne – zarządzanie projektami, agencje rozwoju regionalnego – są szeroko rozpowszechnione zarówno w krajach rozwijających się, jak i rozwiniętych.

Wzrost zainteresowania w związku z rosnącym znaczeniem poszukiwania impulsów inkluzywnego rozwoju wywołują Agencje Rozwoju Regionalnego (ARR). Na tym tle zwraca się uwagę na badanie doświadczeń krajów, które z powodzeniem zastosowały tę instytucję w swojej polityce regionalnej. Charakterystyczne dla ARR jest półautonomiczne stanowisko w stosunku do państwowych organów rządowych, realizacja kompleksowego wsparcia z wykorzystaniem szerokiej gamy instrumentów politycznych, strategiczne wsparcie lokalnych przedsiębiorstw za pomocą „miękkich” instrumentów polityki. Stanowią one kluczowe źródło realizacji inkluzywnych funkcji instytucji rozwoju regionalnego w kontekście budowania „nowego” modelu polityki regionalnej, skoncentrowanej na zarządzaniu regionalnym w oparciu o zasadę „bottom-up”, zamiast „top-down” (potencjał przedsiębiorczy regionu, konsensus w sprawie strategii rozwoju regionalnego i lokalnego, kapitał ludzki i jego rozwój).

Takie podejście pozwala lepiej zrozumieć specyfikę danego regionu i określić charakterystyczne dla niego mechanizmy rozwojowe. W tych warunkach ARR działa jako pośrednik między rządem centralnym a władzami regionalnymi, transmitując interesy regionu na zasadzie „bottom-up”. Zgodnie z tą zasadą pracowały ARR Austrii, Szkocji, Danii, Holandii, Australii i Wielkiej Brytanii<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> European Structural and Investment Funds. Available online: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/) [dostęp: 22 maja 2023 r.]

<sup>2</sup> RSA, Inclusive Growth Commission: Making Our Economy Work for Everyone. 2017. Available online: <https://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/reports/final-report-of-the-inclusive-growth-commission> [dostęp: 22 maja 2023 r.]



W regionach rozwiniętych przemysłowo, które popadły w kryzys strukturalny, ARR powierzono zadanie utworzenia „regionów sukcesu” przez przezwycięzenia inercji strukturalnej regionów przemysłowych. Jednocześnie w tych regionach zadaniem ARR było zapewnienie efektu inkluzywnego w kontekście narastających skutków postępu technologicznego dla deprecjacji kapitału ludzkiego w regionach przemysłowych [M. Grömling, H.-P. Klös 2019, p. 186].

Jednocześnie ARR jest jednym z najskuteczniejszych narzędzi w strukturze systemu inkluzywnych instytucji rozwoju, stosowanym przez prawie wszystkie kraje „cudu gospodarczego” (Chiny, Malezja, Wietnam, Botswana itp.). Rolę takich agencji pełnią Generalne Agencje Rozwoju, które koordynują działania elementów systemu rozwoju inkluzywnego w państwie.

### **Identyfikacja inkluzywnych i ekstraktywnych cech instytucji rozwoju regionalnego na Ukrainie**

Generalnie rzecz biorąc, instytucje rozwoju regionalnego na Ukrainie powstały zgodnie ze światowymi doświadczeniami. Inkluzywnemu rozwojowi regionalnemu sprzyja działalność szeregu grup instytucji działających na trzech poziomach:

- *poziom pierwszy* (organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, aktywizacja i planowanie strategiczne, rozwój innowacyjny) – zapewnienie optymalizacji zasobów rozwoju regionalnego z uwzględnieniem wymogów inkluzywności w celu stworzenia inkluzywnej przestrzeni państwowej;
- *poziom drugi* (instytucje współpracy międzyregionalnej) – zapewnienie horyzontalnego współdziałania podmiotów rozwoju regionalnego w celu integracji międzyregionalnej;
- *poziom trzeci* (instytucje spójności terytorialnej: organy uprawnione do realizacji polityki regionalnej; Kongres władz lokalnych i regionalnych; agencje rozwoju regionalnego, organy doradcze itp.) – zapewnienie realizacji celów polityki regionalnej państwa w zakresie rozwoju regionalnego w celu zapewnienia jedności terytorialnej państwa.

Nowoczesna państwowa polityka regionalna Ukrainy jest budowana z uwzględnieniem potrzeby kształtowania cech inkluzywnych. Ona ma na celu stworzenie warunków dla rozwoju każdego regionu oraz możliwości rozwoju i podniesienia jakości życia ludzi dzięki efektywnemu wykorzystaniu potencjału, atutów regionu, co jest formalnym potwierdzeniem inkluzywności procesu rozwoju regionalnego. Jej potencjał instytucjonalny

został wzmocniony przez utworzenie Agencji Rozwoju Regionalnego jako aktywnego podmiotu polityki regionalnej<sup>3</sup>. Do niedawna niedoskonałość ram regulacyjnych i prawnych funkcjonowania ARR utrudniała im pełnienie funkcji na zasadzie inkluzywności. Wprowadzenie poprawek do wiodących aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących zasad państwowej polityki regionalnej oraz polityki odbudowy regionów i terytoriów w okresie powojennym zapewniło status agencji rozwoju regionalnego jako pełnoprawnych uczestników tworzenia i wdrażania polityki regionalnej państwa<sup>4</sup>.

Jednak deklarowane zapisy dotyczące wdrażania inkluzywnych zasad rozwoju regionalnego w dokumentach strategicznych kierunku regionalnego nie są wiarygodnym potwierdzeniem zwiększania inkluzywności instytucji rozwoju regionalnego, gdyż każda z instytucji rozwoju regionalnego w praktyce przejawia zarówno inkluzywność, jak i ekstraktywność. Jednocześnie, jakość polityki regionalnej na Ukrainie z punktu widzenia zapewnienia inkluzywności rozwoju regionalnego ma tendencję wzrostową w związku z wprowadzeniem unijnego modelu polityki regionalnej.

Na jakość rozwoju regionalnego wpływa również potrzeba osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, które bezpośrednio wpływają na inkluzywność rozwoju regionalnego. Jednocześnie Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 (Cele Zrównoważonego Rozwoju 2030) nie zawiera modeli instytucjonalnych państwowych, ale określa zasady, do których realizacji instytucje powinny dążyć, takie jak „efektywność, inkluzywność i odpowiedzialność”<sup>5</sup>.

Jedną z podstawowych cech inkluzywnych instytucji rozwoju regionalnego w warunkach decentralizacji jest **zdolność funkcjonalna społeczności lokalnych (samorządów) do strategicznego planowania rozwoju** i efektywnego zarządzania zasobami.

Zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi proces tworzenia społeczności lokalnej na Ukrainie jest w pełni zgodny z trendami europejskimi i jest zorganizowany

---

<sup>3</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій. Закон України. 2022. Available online: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20?find=1&text=%D0%90%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20?find=1&text=%D0%90%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F#w1_1) [dostęp: 22 maja 2023 r.]

<sup>4</sup> Деякі питання діяльності агенцій регіонального розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України № 1203. 2022. Available online: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-diialnosti-ahentsii-reh-1203> [dostęp: 22 maja 2023 r.]

<sup>5</sup> Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. 2015. Available online: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/agenda-2030> [dostęp: 22 maja 2023 r.]

zgodnie z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>6</sup>. Jednocześnie kategoria „**zdolność funkcjonalna** społeczności lokalnej (samorządu)” jest używana głównie w sferze gospodarczej. Takie podejście nie przyczynia się do kształtowania zdolności/funkcjonalności jako charakterystycznej cechy dla inkluzywnej instytucji rozwoju regionalnego, a nawet jest sprzeczne z zapisami Metodologii tworzenia funkcjonalnych społeczności lokalnych, gdzie większą wagę przywiązuje się do podstaw geograficznych i infrastrukturalnych istnienia przyszłego samorządu lokalnego.

Ogólnie Ukraina ma bazę instytucjonalną, która przyczynia do tworzenia i wzmocnienia potencjału samorządów lokalnych ze względu na:

- możliwość wyboru modelu strategii i metodyki opracowywania planu rozwoju zgodnie z potrzebami (cechami) społeczności lokalnej;
- powiązanie i spójność strategii regionalnej z długofalowymi strategiami, planami i programami rozwoju na poziomie państwowym, regionalnym i lokalnym;
- zainicjowanie strategicznej oceny wpływu na środowisko strategii regionalnych;
- obowiązkowe wprowadzenie trójpoziomowego systemu planowania strategicznego rozwoju regionalnego: strategia państwa — strategię regionalne — strategię samorządów lokalnych.

Jednocześnie, inkluzywne cechy istniejącej bazy instytucjonalnej zmniejszają się ze względu na:

- brak spójnego systemu planowania strategicznego w gospodarce, a co za tym idzie – oddzielenie planowania strategicznego rozwoju regionalnego od poziomu planowania strategicznego rozwoju przemysłowego;
- niewystarczający poziom implementacji procesu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w procesach planowania strategicznego (w szczególności planów rekultywacji i rozwoju terytoriów, powojennego odrodzenia terenów);
- brak jednolitego podejścia i systemów do opracowywania i wdrażania dokumentów strategicznych na poziomie lokalnym.

**Współpraca międzyregionalna i międzygminna** na Ukrainie pozostaje niewystarczająco uregulowana prawnie. Współpraca międzyregionalna jest wymieniana w obowiązującym prawodawstwie jedynie w kontekście współpracy transgranicznej, co powoduje niespójność jej interpretacji w odniesieniu do praktycznego współdziałania

---

<sup>6</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego. (1985). Available online: <https://lexlege.pl/europejska-karta-samorządu-lokalnego/> [dostęp: 22 maja 2023 r.]

regionów. Prawna regulacja współpracy międzyterytorialnej wyznacza dość wąskie granice kierunków i form współpracy i nie przyczynia inkluzywnego rozwoju regionalnego.

### **Podsumowanie i wnioski**

Na Ukrainie instytucje rozwoju regionalnego powstały zgodnie ze światowym doświadczeniem i z uwzględnieniem potrzeby spełnienia wymogów inkluzywności. Ich działalność ma na celu tworzenie warunków dla rozwoju każdego regionu, stwarzanie szans na poprawę jakości życia ludzi poprzez efektywne wykorzystanie potencjału regionu. Jednak w praktyce instytucje rozwoju regionalnego mają zarówno cechy inkluzywności i ekstraktywności.

Głównymi cechami ekstraktywnymi instytucji rozwoju regionalnego na Ukrainie, które ograniczają inkluzywny rozwój regionalny i które należy przewyciężyć, są:

- niedoskonałość wsparcia regulacyjnego i prawnego reformy decentralizacyjnej w zakresie redystrybucji i normalizacji kompetencji jednostek administracyjnych i terytorialnych w procesie reformy administracyjnej i terytorialnej;
- niedoskonałość ekonomicznych mechanizmów tworzenia funkcjonalnych społeczności lokalnych (samorządów); brak skutecznych mechanizmów wdrażania inkluzywnych modeli dostępu do zasobów określonych w ustawodawstwie (w szczególności problem tworzenia budżetów samorządów lokalnych);
- niedoskonałość mechanizmu identyfikowania obszarów problemowych w regionach i wdrażania państwowych działań w celu rozwiązania problemów rozwoju;
- brak spójnego systemu strategicznego planowania rozwoju gospodarczego;
- niewystarczający poziom adaptacji metodologii europejskiej dot. wyznaczania nowych specjalizacji gospodarki regionalnej do warunków Ukrainy; tworzenie klastrów regionalnych z naciskiem jedynie na generowanie nowych łańcuchów wartości dodanej, bez uwzględnienia innowacyjności;
- ścisłe ograniczenie regulacyjno-prawne kierunków współpracy międzyregionalnej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że jakość polityki państwa z punktu widzenia przewyciężania ekstraktywnych cech instytucji rozwoju regionalnego ma tendencję do wzrostu, w związku z wprowadzeniem modelu polityki regionalnej Unii Europejskiej na Ukrainie. Jednocześnie jest to warunkiem konsolidacji z europejską przestrzenią gospodarczą. Jednak potrzeba powojennej odbudowy gospodarki Ukrainy wysuwa na pierwszy plan potrzebę stworzenia i zastosowania specjalnych reżimów regulacyjnych

i prawnych oraz środków instytucjonalnych na Ukrainie. Wymagają one dalszych badań pod kątem zapewnienia przyspieszonej konsolidacji z europejską przestrzenią gospodarczą.

### **Literatura:**

Acemoglu D., Johnson S.H. (2006), *De Facto Political Power and Institutional Persistence*, American Economic Review, Vol. 96, №. 2, pp. 25–30. <https://doi.org/10.1257/000282806777212549>

Acemoglu D., Liabson D., List J. (2015), *Why Isn't the Whole World Developed? Chapter 8*, in Macroeconomics, Pearson, Instructor resources.

Acemoglu D., Robinson J. (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York. <https://doi.org/10.1355/ae29-2j>

Acemoglu, D. (2014), *Political economy of institutions and development*, Lecture 1: Introduction and overview, PDF 9522, MIT.

Andrews C., de Montesquiou A., Arevalo Sanchez I., Dutta P.V., Paul B. V., Samaranyake S., Heisey J., Clay T., Chaudhary S. (2021), *The State of Economic Inclusion Report 2021. The Potential to Scale*. Washington, DC: World Bank, pp. 348. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1598-0>

Bathelt H., Glückler J. (2014), *Institutional change in economic geography*, Progress in Human Geography, 38, pp. 340-363. <https://doi.org/10.1177/0309132513507823>

Dellepiane-Avellaneda S. (2010), *Good governance, institutions and development: beyond the conventional wisdom*, British Journal of Political Science, 40 (1), pp. 195-224. <https://doi.org/10.1017/S0007123409990287>

Glückler J., Lenz R. (2016), *How institutions moderate the effectiveness of regional policy: A framework and research agenda*, Journal of Regional Research, 36, pp. 255-277.

Grömling M., Klös H.-P. (2019), *Inclusive Growth – Institutions Matter!* Intereconomics, Vol. 54, №3, pp. 184–192. <https://doi.org/10.1007/s10272-019-0819-y>

Henrysson M., Nuur C. (2021), *The Role of Institutions in Creating Circular Economy Pathways for Regional Development*. The Journal of Environment & Development. Vol. 30(2). 149–171. <https://doi.org/10.1177/1070496521991876>

Hodgson Geoffrey M. (2006), *What Are Institutions?* Journal of Economic, Vol. 40. №1, pp. 1-25. <https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879>

Jakšić M., Jakšić M. (2018), *Inclusive Institutions for Sustainable Economic Development*, Journal of Central Banking Theory and Practice, ISSN 2336-9205, De Gruyter Open, Warsaw, Vol. 7, Iss. 1, pp. 5-16. <https://doi.org/10.2478/jcbtp-2018-0001>

North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>

Ranier R., Almeida Ramos R. (2016), *Inclusive growth: building up a concept*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working Paper 104.

Rodríguez-Pose A. (2013), *Do institutions matter for regional development?* Regional Studies, 47, pp.1034-1047. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>

Rodríguez-Pose A., Ketterer T. (2019), *Institutional change and the development of lagging regions in Europe*”, Regional Studies, 54 pp. 974-986. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1608356>

Sánchez J., Aparicio J., Alonso J. (2010), *The shift between worlds of production as an innovative process in the wine industry in Castile and Leon (Spain)*, Geoforum, 41, pp. 69-78. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2009.12.004>

Schmidt V. A., Radaelli C. M. (2004), *Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues*. West European Politics, 27(2), 183-210. <https://doi.org/10.1080/0140238042000214874>

Socoliuc (Guriță) O.-R., Pohoată I., Diaconășu D.-E. (2020), *Inclusive Institutions – a Precondition of Sustainable Development. A Comparative Analysis Between Romania and Poland*, European Journal of Sustainable Development, Vol. 9(3), p. 228. <https://doi.org/10.14207/ejsd.2020.v9n3p228>

Storper M. (2011), *Why do regions develop and change? The challenge for geography and economics*, Journal of Economic Geography, 11, pp. 333-346. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbq033>

Storper M., Salais R. (1997), *Worlds of Production: The Action Frameworks of the Economy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Su X., Mou C., Zhou S. (2023), *Institutional environment, technological innovation capability and service-oriented transformation*. PLoS ONE 18(2): e0281403. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0281403>

Tomaney J. (2014), *Region and place I: Institutions*. Progress in Human Geography, Vol. 38, Issue 1, pp.131-140. <https://doi.org/10.1177/0309132513493385>

Turnheim B., Geels F.W. (2019), *Incumbent actors, guided search paths, and landmark projects in infra-system transitions: Rethinking Strategic Niche Management with a case study of French tramway diffusion (1971–2016)*. Research Policy, vol. 48, no. 6, pp. 1412–1428. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.02.002>

Turnheim B., Berkhout F., Geels F., Hof A., McMeekin A., Nykvist B., Vuuren D. (2015), *Evaluating sustainability transitions pathways: Bridging analytical approaches to address governance challenges*. *Global Environmental Change*, 35, 239-253. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.08.010>

Снігова О.Ю. (2020), Просторовий вимір інклюзивності в умовах становлення «нової» регіональної політики. *Укр. геогр. журн.*, 2(110), pp. 38-44. <https://doi.org/10.15407/ugz2020.02.038>

Структурні зміни як основа інклюзивного розвитку економіки України: монографія. (2020), ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». – Електрон. дані. К., 516 с.

### **Źródła internetowe:**

1. European Structural and Investment Funds. Available online: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/) [dostęp: 22 maja 2023 r.]

2. RSA, Inclusive Growth Commission: Making Our Economy Work for Everyone. 2017. Available online: <https://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/reports/final-report-of-the-inclusive-growth-commission> [dostęp: 22 maja 2023 r.]

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій. Закон України. 2022. Available online: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20?find=1&text=%D0%90%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20?find=1&text=%D0%90%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F#w1_1) [dostęp: 22 maja 2023 r.]

4. Деякі питання діяльності агенцій регіонального розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України № 1203. 2022. Available online: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-rytannia-diialnosti-ahentsii-reh-1203> [dostęp: 22 maja 2023 r.]

5. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. 2015. Available online: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/agenda-2030> [dostęp: 22 maja 2023 r.]

6. Europejska Karta Samorządu Lokalnego. (1985). Available online: <https://lexlege.pl/europejska-karta-samorzadu-lokalnego/> [dostęp: 22 maja 2023 r.]