

Adam Dąbrowski \*

## KONCEPCJA REGIONALNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC

### 1. WPROWADZENIE

Jedną z możliwych klasyfikacji gospodarki jest wyodrębnianie w niej trzech płaszczyzn strukturalnych, tj. struktury własnościowej, działowo-branżowej i przestrzennej. Takie spojrzenie na gospodarkę pozwala, z jednej strony, całościowo analizować przemiany w niej zachodzące, z drugiej zaś, lepiej uzmysłowić wzajemne powiązania między poszczególnymi jej przekrojami, oddając jednocześnie najpełniej złożoność procesów ekonomicznych i społecznych.

Polityka strukturalna, będąc integralną częścią polityki gospodarczej państwa, za swój podstawowy cel uznaje aktywne kształtowanie struktury gospodarczej. Zakres polityki strukturalnej oraz stosowane instrumenty różnią się w poszczególnych krajach, co wynika zarówno z przyjętej w danych warunkach doktryny ekonomicznej, jak i specyfiki gospodarek poszczególnych państw. Jednak we wszystkich wysoko rozwiniętych krajach europejskich zagadnieniom tym poświęca się coraz więcej uwagi, zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym.

Transformacja systemu ekonomicznego, która dokonuje się w naszej gospodarce, jest z natury rzeczy procesem długotrwałym i wieloaspektowym. Zmianom tym towarzyszy również szereg konfliktów w aspekcie strukturalnym.

W tym kontekście interesująca wydaje się prezentacja podstawowych elementów koncepcji regionalnej polityki strukturalnej Niemiec. Kraju, który ze względu na przyjętą doktrynę ekonomiczną, jak i charakter prowadzonej polityki gospodarczej dysponuje bogatym i pożytecznym, również w naszych warunkach, doświadczeniem.

\* Dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

## 2. MIEJSCE REGIONALNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ W SYSTEMIE NAUK EKONOMICZNYCH

Zanim przejdziemy do sprecyzowania samego terminu „regionalna polityka strukturalna”, nasze rozważania na temat tego pojęcia rozpoczniemy od określenia miejsca, jakie zajmuje ta dziedzina w systemie nauk ekonomicznych. Z punktu widzenia dalszej analizy jest to istotne, gdyż pozwoli w możliwie dokładny sposób określić zarówno obiekt naszych zainteresowań, jak i zakres powiązań regionalnej polityki strukturalnej z innymi dziedzinami polityki ekonomicznej.

W literaturze niemieckiej przyjmuje się, iż polityka strukturalna – zarówno w teoretycznym, jak i praktycznym aspekcie – jest integralną częścią polityki gospodarczej, będącej z kolei – jak wiadomo – jedną z dyscyplin nauk społeczno-ekonomicznych. Polityka gospodarcza wyodrębniana jest przy tym dość wyraźnie jako autonomiczna dziedzina wiedzy ekonomicznej o najistotniejszym dla praktyki znaczeniu.

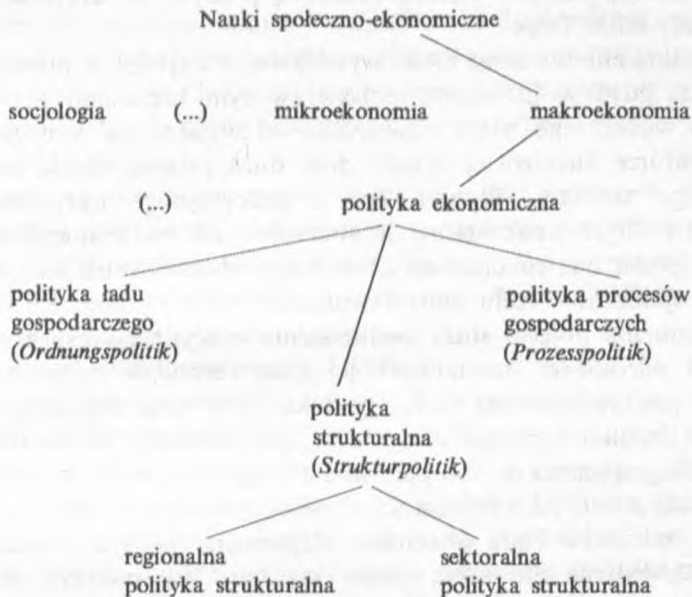
Geneza takiego podejścia leży przede wszystkim w istocie ordoliberalnej doktryny ekonomicznej przyjętej w Niemczech po II wojnie światowej<sup>1</sup>. W zakresie nas interesującym zakłada ona wprawdzie dominację mechanizmu rynkowego jako podstawowego regulatora procesów gospodarczych, lecz państwu, jako głównemu aktorowi polityki ekonomicznej, przypisuje ważną rolę „strażnika”, organizatora oraz podmiotu korygującego niekorzystne skutki społeczne działania „niewidzialnej ręki rynku”. Struktura gospodarki jest m. in. tą dziedziną, której interwencja miała dotyczyć w stopniu najszerszym. Tak więc koncepcja polityki strukturalnej Niemiec jest w istocie częścią doktryny ekonomicznej społecznej gospodarki rynkowej, przewidującej aktywną rolę państwa w procesach gospodarczych.

Regionalna polityka strukturalna, z kolei, jest częścią polityki strukturalnej państwa i dotyczy przestrzennego aspektu oddziaływania na strukturę gospodarki.

Specyfikę umiejscowienia regionalnej polityki strukturalnej w systemie nauk ekonomicznych charakteryzuje schemat 1.

<sup>1</sup> Ordoliberalizm jest niemiecką odmianą neoliberalnej koncepcji w myśli ekonomicznej, który jako doktryna ekonomiczna przyjęty został w Niemczech po II wojnie światowej. Nazwa kierunku pochodzi od periodyku „Ordo” („Ordnung der Wirtschaft”), w którym ukazywały się pierwsze prace przedstawicieli tego kierunku. Na bazie tej doktryny powstała następnie koncepcja socjalnej gospodarki rynkowej. Główni reprezentanci tego nurtu to przedstawiciele tzw. „freiburskiej szkoły” neoliberalnej, m. in. Walter Eucken, Hans Grossmann-Doerth, a także Alfred Müller-Armack i Ludwig Erhard, którzy przyczynili się do praktycznej realizacji koncepcji społecznej gospodarki rynkowej RFN. Por. m. in. prace: W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1975; A. Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft*, 1947; H. Giersch, *Allgemeine Wirtschaftspolitik. Grundlagen*, Wiesbaden 1960 i inne prace z tego zakresu.

## Miejsce regionalnej polityki strukturalnej w systemie nauk ekonomicznych



Tytułem uzupełnienia należy zaznaczyć, iż oprócz wymienionych dwóch głównych przekrojów polityki strukturalnej wyróżnia się niekiedy w literaturze niemieckiej m. in. politykę strukturalną na poziomie podmiotów gospodarczych (*Betriebsbezogene Strukturpolitik*) oraz ze względu na główny cel działania: strukturalną politykę wzrostu i równowagi gospodarczej, politykę strukturalną „dopasowania” i kształtowania struktury (*Strukturanpassungs-, Strukturgestaltungspolitik*); ze względu na moment oddziaływania: antycypacyjną i interwencjonistyczną politykę strukturalną. W naszym opracowaniu ograniczymy się jednak do podziału zasadniczego, gdyż pozwala on lepiej zaprezentować istotę regionalnej polityki strukturalnej. Pozostałe podziały dokonywane na podstawie różnych kryteriów nie obejmują zasadniczo żadnych nowych obszarów oddziaływania polityki strukturalnej, a są jedynie innym spojrzeniem na tę tematykę.

Zaprezentowany schemat powinien ułatwić formułowanie wniosków zarówno co do przedmiotu i zakresu regionalnej polityki strukturalnej, jak i obiektów jej oddziaływania.

### 3. POJĘCIE I ZAKRES REGIONALNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ

Istota regionalnej polityki strukturalnej warunkowana jest faktem, iż jak już podkreślono, jest ona częścią składową polityki strukturalnej i polityki gospodarczej *sensu largo*.

Samo określenie terminu może wywoływać u czytelnika polskiego pewne wątpliwości, gdyż w literaturze polskiej w tym brzmieniu nie występuje. Zaczniemy wobec tego nasze rozważania od wyjaśnienia samego pojęcia.

W literaturze niemieckiej istnieje dość duża jednorodność co do interpretacji tego terminu. Wynika ona z precyzyjnego określenia miejsca regionalnej polityki strukturalnej w systemie nauk ekonomicznych.

Pod pojęciem tym rozumie się „świadome oddziaływanie na poszczególne obszary gospodarki w celu lepszej realizacji celów ogólnogospodarczych”<sup>2</sup>. Takie rozumienie pojęcia służy podkreśleniu specjalnego aspektu struktury gospodarki narodowej, mianowicie jej przestrzennego zróżnicowania. Na szczególne podkreślenie zaś zasługuje fakt, iż w tym znaczeniu mamy do czynienia z działaniami z zakresu polityki gospodarczej, służącymi w efekcie celom ogólnogospodarczym. To podejście odbiega w swej istocie od rozumienia polityki strukturalnej jako działań selektywnych, służących wyłącznie interesom wybranych sektorów bądź obszarów. Regionalna polityka strukturalna to nie polityka jedynie dla konkretnego regionu, lecz polityka gospodarcza uwzględniająca specyfikę regionów dla podniesienia efektywności gospodarki jako całości.

Uwaga ta jest o tyle ważna, gdyż takie podejście stanowi odzwierciedlenie głównej myśli ordoliberalizmu, gdzie polityka strukturalna w sposób jednoznaczny traktowana jest jako integralna część globalnej polityki gospodarczej. Należy przy tym podkreślić, że główną domeną aktywności państwa pozostaje ochrona porządku instytucjonalno-prawnego, a polityka ładu gospodarczego (*Ordnungspolitik*) traktowana jest jako jej dominujący filar.

Znamienne jest, iż w pracach twórców doktryny ordoliberalnej zagadnienie regionalnej polityki strukturalnej formułowane było w sposób pośredni bądź wręcz całkowicie pomijane jako oddzielny problem<sup>3</sup>.

Nie jest to dowodem na niedostrzeżenie tego aspektu polityki gospodarczej, lecz wyrazem określonych priorytetów w polityce gospodarczej Niemiec oraz, szerzej ujmując, wyrazem ogólnej koncepcji roli polityki gospodarczej w ordoliberalnej myśli ekonomicznej.

<sup>2</sup> D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann, *Regionale Wirtschaftspolitik*, Thübingen-Düsseldorf 1976, s. 3.

<sup>3</sup> Por. m. in.: A. Müller-Armack, *Wirtschaftsordnung und Marktwirtschaft*, Hamburg 1948; W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Thübingen-Zürich 1968; A. Müller-Armack, L. Erhard, *Soziale Marktwirtschaft*, Frankfurt 1972; F. Böhm, *Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft*, Baden-Baden 1980 i in.

Historycznie rzecz ujmując, zasadniczo dopiero w wyniku utraty zaufania do samouzdrawiającej siły mechanizmu rynkowego, wywołanego przede wszystkim kryzysem naftowym 1973/1974, żądanie silnej interwencji państwowej również w zakresie struktury gospodarki, spowodowało reorientację w polityce gospodarczej. Dostrzeżono (najpierw na podstawie dysproporcji sektoralnych), iż dotychczasowe działania państwa, skoncentrowane na instrumentach makroekonomicznych, są niewystarczające i wymagają gruntownej przebudowy<sup>4</sup>.

Przejdziemy teraz do sprecyzowania znaczenia samego pojęcia „regionalna polityka strukturalna”.

W literaturze niemieckiej można spotkać szereg terminów odnoszących się do specyfiki działalności gospodarczej w aspekcie przestrzennym, takich jak: polityka ładu przestrzennego (*Raumordnungspolitik*), polityka regionalna (*Regionalpolitik*), regionalna polityka gospodarcza (*Regionale Wirtschaftspolitik*), regionalna polityka strukturalna (*Regionale Strukturpolitik*)<sup>5</sup>.

F. M. Eckey, analizując wiele z tych pojęć, dochodzi do wniosku, iż regionalna polityka gospodarcza, obejmując wszelkie przejawy aktywności gospodarczej w danych regionach kraju, odpowiada w swej istocie pojęciu „regionalnej polityki strukturalnej”. Stąd też proponuje, aby „pojęcie «regionalna polityka strukturalna» i «regionalna polityka gospodarcza» traktować jako synonimy”<sup>6</sup>. Termin „polityka regionalna” natomiast jest znaczeniowo szerszy, gdyż, jego zdaniem, obejmuje również zagadnienia społeczne, kulturalne, a także stawia gdzie indziej akcenty, jeśli chodzi o podmiotowość.

W świetle literatury stanowisko tego Autora wydaje się najpowszechniejszym podejściem do problemu interpretacji zakresu pojęcia „regionalna polityka strukturalna”, dlatego możemy je uznać za reprezentatywne.

W kontekście założeń koncepcyjnych ordoliberalizmu, jak i naszych wcześniejszych rozważań, może powstać wrażenie, iż w niemieckiej myśli ordoliberalnej zbyt dużą wagę przypisywano automatycznemu procesowi zmian strukturalnych, jako wyniku swobodnego działania rynku. O ile twierdzenie to można uznać w pewnej mierze za słuszne w odniesieniu do pierwszych lat funkcjonowania modelu społecznej gospodarki rynkowej, o tyle w okresie jej późniejszego rozwoju mamy do czynienia z coraz wyraźniejszym wyodrębnieniem się polityki strukturalnej jako integralnej części polityki gospodarczej wraz z polityką ładu gospodarczego i polityką procesów gospodarczych. Bardzo trafnie – naszym zdaniem – odzwierciedlił jej rolę R. Blum, pisząc, iż „polityka strukturalna jest istotną częścią składową polityki ładu gospodarczego i jako taka ma na celu zapewnić

<sup>4</sup> Por. wstęp do *WSI-Mitteilungen*, H. 10, Bonn 1976.

<sup>5</sup> Szeroki ich przegląd można znaleźć m. in. w: E. Lauschmann, *Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik*, Bd. 2, Hannover 1973, s. 1 i n.

<sup>6</sup> F. M. Eckey, *Grundlagen der regionalen Strukturpolitik*, Köln 1988, s. 52.

warunki funkcjonowania swobodnej konkurencji z punktu widzenia indywidualnych i społecznych wyników”<sup>7</sup>.

Regionalna polityka strukturalna traktowana jest więc jako forma ogólnej, makroekonomicznej polityki gospodarczej, dotyczącej określonego stopnia dezintegracji przestrzeni gospodarczej. Regionalna polityka strukturalna „koncentruje się na rozwoju ekonomicznym i infrastrukturalnym poszczególnych części obszarów gospodarki narodowej w ramach obowiązującego ładu przestrzennego”<sup>8</sup>. Podkreśla się przy tym, iż zróżnicowanie regionalne stosowanych instrumentów w każdej sytuacji powinno być podporządkowane celom ogólnogospodarczym<sup>9</sup>.

Tabela 1

Rola regionalnej polityki strukturalnej w różnych koncepcjach polityki gospodarczej

Koncepcja polityki gospodarczej	Zakres polityki strukturalnej	Argumenty „za” i „przeciw” prowadzenia polityki strukturalnej
Rynkowa koncepcja ordoliberalna	Brak autonomicznej polityki strukturalnej poza polityką ładu gospodarczego ( <i>Ordnungspolitik</i> )	Mechanizm rynkowy, w ramach funkcjonującego porządku prawnego, zapewnia optymalną alokację zasobów; interwencja w strukturę deformuje mechanizm rynkowy i prowadzi do dysproporcji strukturalnych. Polityka ładu gospodarczego ( <i>Ordnungspolitik</i> ) to najlepsza polityka strukturalna
Rynkowa koncepcja globalnego sterowania	Obok polityki ładu gospodarczego jako uzupełnienie polityki procesów gospodarczych konieczne jest prowadzenie polityki strukturalnej w zakresie wzrostu gospodarczego	Polityka strukturalna jest rozumiana jako polityka intensyfikacji wzrostu gospodarczego. Poza tym nie uznaje się konieczności prowadzenia specjalnej polityki strukturalnej, gdyż w rezultacie osiągnięcia wysokiego poziomu rozwoju problemy strukturalne rozwiązywać się powinny samoistnie
Rynkowa koncepcja polityki strukturalnej	Obok centralnej polityki ładu gospodarczego i uzupełniającej ją polityki procesów gospodarczych niezbędne jest prowadzenie polityki strukturalnej	Z powodu występowania barier w kształtowaniu struktur gospodarczych musi następować korygowanie mechanizmu rynkowego. W szczególności należy wzmacniać zdolność podmiotów gospodarczych do reagowania na zmiany struktury sektorowej i regionalnej gospodarki

Źródło: Opracowano na podstawie: H. R. Peters, *Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik*, Stuttgart 1982, s. 361.

<sup>7</sup> R. Blum, *Ansätze zu einer regionaler Strukturpolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung*, Augsburg 1978, s. 15.

<sup>8</sup> H. R. Peters, *Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik*, Stuttgart 1981, s. 361.

<sup>9</sup> D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann, *Regionale...*, s. 4.

Kończąc ten fragment rozważań o zakresie i miejscu regionalnej polityki strukturalnej, dokonamy za E. Petersem zestawienia wybranych podejść do zagadnienia miejsca i roli polityki strukturalnej, odzwierciedlającego swoistą wariantowość jej traktowania w zależności od przyjmowanych koncepcji w polityce gospodarczej (por. tab. 1). Wszystkie z prezentowanych wariantów mieszczą się zasadniczo w ramach doktryny społecznej gospodarki rynkowej, obowiązującej w Niemczech od końca lat czterdziestych. Możliwa wariantowość podejścia do roli regionalnej polityki strukturalnej w zależności od przyjętej koncepcji polityki gospodarczej obrazuje jednocześnie pewną ewolucję poglądów w tym zakresie.

#### 4. PRZYCZYNY WYODRĘBNIENIA REGIONALNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ

Tytuł rozdziału można w zasadzie zastąpić pytaniem o uzasadnienie dla prowadzenia regionalnej polityki strukturalnej w gospodarce rynkowej lub – inaczej ujmując – pytaniem o cele regionalnej polityki strukturalnej.

Odpowiedź na nie jest wieloaspektowa w świetle przyjętych definicji tego terminu.

Z jednej strony, można ograniczyć się do stwierdzenia, iż fakt występowania dysproporcji strukturalnych uzasadnia jej prowadzenie, z drugiej zaś – przyjęta w Niemczech doktryna społecznej gospodarki rynkowej implikuje określoną rolę państwa w sterowaniu procesami rynkowymi.

W literaturze przedmiotu wymienia się najczęściej dwa argumenty, które znajdują następnie swe odzwierciedlenie w celach regionalnej polityki strukturalnej.

Pierwszym, często podnoszonym argumentem, przemawiającym za prowadzeniem regionalnej polityki strukturalnej, jest potrzeba wyrównywania poziomu rozwoju i integracji regionów.

Zgodnie z teorią neoliberalną, od strony mechanizmu rynkowego (cennego) należy oczekiwać, iż bez ingerencji z zewnątrz powinien ón samoczynnie likwidować dysproporcje. Praktyka gospodarcza pokazuje jednak, że ten mechanizm sterujący w warunkach istniejącego zróżnicowania przestrzennego gospodarki nie gwarantuje optymalnej alokacji zasobów produkcyjnych. Po drugie zaś, ukształtowana struktura społeczno-gospodarcza nie jest w stanie samodzielnie, bez interwencji z zewnątrz, a jedynie na podstawie mechanizmu rynkowego, podlegać pozytywnym, z punktu widzenia gospodarki narodowej, zmianom. Wprost przeciwnie, mechanizm ten dysproporcje strukturalne jeszcze bardziej powiększa, w wyniku konfliktu między efektywnością mikro- i makroekonomiczną.

Drugi powszechnie wysuwany argument „za” prowadzeniem regionalnej polityki strukturalnej pochodzi z zakresu polityki podziału (*Verteilungspolitik*),

traktowanej w niemieckiej myśli ekonomicznej jako integralna część polityki gospodarczej państwa.

Otóż o ile w aspekcie sektoralnym (w ramach struktury gospodarki) nie gwarantuje się zasadniczo żadnemu z sektorów, żadnej gałęzi czy grupie zawodowej pewnego minimum, stałych dochodów bądź określonego parytetu (wyłączając być może rolnictwo i niektóre bardzo specyficzne dziedziny gospodarki, np. zbrojenia), gdyż zaprzeczałoby to podstawowym zasadom gospodarki rynkowej, o tyle w aspekcie regionalnym w Niemczech, a także w innych wysoko rozwiniętych krajach europejskich, ingerencja państwa w zakresie regionalnej polityki strukturalnej jest szeroka.

W RFN daje się ona szczególnie zauważyć po 1975 r., kiedy to w ramach federalnego programu dotyczącego ładu przestrzennego wyraźnie podkreślono, iż federacja oraz poszczególne kraje związkowe zobowiązane są do tego, aby „na wszystkich częściach obszaru RFN były zagwarantowane warunki przestrzenne niezbędne dla odpowiedniego minimum poziomu życia”<sup>10</sup>.

W ramach tego programu przewidziano dwa zasadnicze typy działań, które na trwałe weszły do terminologii ekonomicznej, a mianowicie tzw. pasywną i aktywną sanację regionów.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za prowadzeniem regionalnej polityki strukturalnej jest silnie akcentowana potrzeba integracji regionalnej. Pod tym pojęciem rozumie się zapobieganie narastaniu ostrych dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów kraju, jako warunek konieczny stabilizacji społeczno-gospodarczej. Element ten nabiera szczególnego znaczenia w warunkach państwa federalnego, gdyż może być źródłem konfliktów, u podłoża których leżą właśnie wspomniane dysproporcje. Zapobieganie niekorzystnym konsekwencjom nadmiernej migracji z obszarów zacofanych odgrywa w warunkach RFN pierwszoplanową rolę.

W regionach o bardzo wysokiej krańcowej produktywności kapitału może dochodzić, zgodnie z prawami rynkowymi, do nadmiernej koncentracji kapitału. Doktryna społecznej gospodarki rynkowej uznaje, iż negatywne skutki uboczne takiego procesu mogłyby być zbyt kosztowne dla państwa, co z kolei przemawia w sposób jednoznaczny za ograniczoną ingerencją państwa w ramach prowadzonej regionalnej polityki strukturalnej. Twierdzi się, że z punktu widzenia efektywności makroekonomicznej jest bardziej opłacalne aktywne oddziaływanie w regionach zacofanych niż późniejsze likwidowanie następstw ostrych dysproporcji strukturalnych.

Osobnym, istotnym problemem jest przy tym zagadnienie stosowanego instrumentarium, które omówimy w dalszej części opracowania.

Podnoszony argument o potrzebie integracji regionów i wynikającej stąd konieczności prowadzenia przez państwo regionalnej polityki strukturalnej

<sup>10</sup> *Bundesraumordnungsprogramm*, Schriftreihe des Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, H. 06.002, Bonn-Bad Godsberg 1975, s. 2.



ma swe uzasadnienie również w niedoskonałości funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Niewłaściwa alokacja czynników produkcji oraz powstawanie w gospodarce tzw. efektów zewnętrznych są najczęściej wymienianymi tego konsekwencjami. Teoretycznie uzasadnia się to nadmierną przestrzenną koncentracją aktywności ekonomicznej na obszarach o wysokiej krańcowej efektywności kapitału, prowadzącą do niewykorzystywania całego potencjału gospodarczego kraju. Mechanizm rynkowy nie sprzyja eliminowaniu tego zjawiska, lecz wprost przeciwnie kumuluje je. W rezultacie mamy do czynienia z tworzeniem się obszarów o bardzo wysokiej koncentracji kapitału (np. region Monachium, Stuttgartu, Berlina, częściowo Zagłębia Ruhry itp.)<sup>11</sup>, z drugiej zaś strony – rejonów o niskim poziomie koncentracji i rozwoju (np. rejon wschodnich Wysp Fryzyjskich, południowo-wschodnia Bawaria bądź obecnie niemal cały obszar byłej NRD)<sup>12</sup>.

Pod pojęciem „efektów zewnętrznych” (*Externeeffekte*), czyli zjawisk wynikających z działalności poszczególnych podmiotów gospodarczych, choć nie będących jednocześnie jej celem, rozumie się w literaturze niemieckiej niekorzystne skutki uboczne funkcjonowania na skoncentrowanym obszarze aktywności gospodarczej. Efekty te towarzyszą np. powstawaniu wielkich aglomeracji miejskich i przejawiają się w postaci utrudnień komunikacyjnych, zagrożeń ekologicznych, konfliktów społecznych, utrwalania monostruktury regionów itp. Fakt ich istnienia coraz częściej uznawany jest za jeden z najistotniejszych argumentów przemawiających za potrzebą prowadzenia regionalnej polityki strukturalnej.

Omówione w rozdziale główne przyczyny prowadzenia w RFN aktywnej polityki strukturalnej nie wyczerpują długiej listy możliwych powodów, gdyż można by je poszerzyć chociażby o całą gamę przyczyn powstawania dysproporcji strukturalnych w gospodarce, które to w swej istocie stanowią właśnie źródło zainteresowania tą problematyką. Można uznać jednak, że w świetle literatury przedmiotu przytoczone przez nas argumenty są najczęściej przywoływane w warunkach gospodarki niemieckiej.

## 5. CELE REGIONALNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ

Odpowiedź na pytanie, dotyczące przyczyn prowadzenia regionalnej polityki strukturalnej, po części jest jednocześnie wyjaśnieniem celów, jakie ma ona do zrealizowania. Zagadnienie celów w regionalnej polityce strukturalnej należy rozpatrywać w ścisłym kontekście założeń koncepcji polityki

<sup>11</sup> *Raumordnungsbericht 1991*, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1991, s. 46–48.

<sup>12</sup> Tamże, s. 51 i n.

gospodarczej. Cele te wynikają bowiem bezpośrednio z generalnej hierarchii celów polityki gospodarczej obowiązujących w ramach przyjętej doktryny ekonomicznej. Stąd też w tym względzie panuje w literaturze niemieckiej stosunkowo duża zbieżność poglądów.

Zasadniczo uznaje się, iż regionalna polityka strukturalna ma do zrealizowania trzy główne cele<sup>13</sup>:

- 1) wzrost gospodarczy,
- 2) stabilizację,
- 3) wyrównywanie poziomów rozwoju.

Cele te są jednocześnie częścią tzw. piramidy celów w polityce gospodarczej, którą uznaje się za obowiązującą od momentu sformułowania doktryny społecznej gospodarki rynkowej<sup>14</sup>.

Pierwszy z wymienionych celów – wzrost – stanowi praktyczną interpretację podstawowego celu polityki gospodarczej, tj. dobrobytu gospodarczego.

Cel drugi – stabilizacja – obejmujący działania zmierzające do ograniczenia długo-, średnio- i krótkookresowej nierównowagi w gospodarce poszczególnych regionów kraju. W rezultacie osiąga się podniesienie poziomu rozwoju, a także bezpieczeństwo ekonomiczne i socjalne. Tym samym realizowany jest kolejny cel ogólnej polityki gospodarczej państwa.

Trzeci cel regionalnej polityki strukturalnej – wyrównywanie poziomu rozwoju poszczególnych regionów – ma swe źródło w kolejnym podstawowym celu ogólnej polityki gospodarczej, tj. postulacie równouprawnienia.

Wzrost i stabilizacja to zasadniczo typowe cele ekonomiczne, których realizacja zależy przede wszystkim od sprawnego funkcjonowania gospodarki rynkowej. W odróżnieniu od nich trzeci z wymienionych celów znajduje swe uzasadnienie pozaekonomiczne. Przyjrzyjmy się bliżej poszczególnym celom regionalnej polityki strukturalnej.

Wzrost gospodarczy jest z reguły mierzony wskaźnikami związanymi z oceną produktu globalnego na 1 mieszkańca w regionie. W ramach dyskusji nad sposobem realizacji tego celu wykształciły się dwa poglądy poparte rozważaniami z dziedziny teorii wzrostu gospodarczego. Przedstawiciele jednego z nich głoszą<sup>15</sup>, iż cel ten wymaga „takiej alokacji w przestrzeni czynników produkcji, aby było możliwe osiągnięcie w całej gospodarce

<sup>13</sup> Por. m. in. F. M. Eckey, *Grundlagen...*, s. 67; R. Thoss, M. Strumann, H. Böltig, *Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung*, Bd. 15, Münster 1974, s. 13 i n.

<sup>14</sup> Por. H. Giersch, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Berlin 1961, s. 22.

<sup>15</sup> Por. także m. in. H. Jürgenssen, *Grundlagen der produktivitätsorientierenden Industrialisierungspolitik*, Wirtschaftsdienst, H. 1, Bonn 1974; D. Marx, *Wachstumsorientierende Regionalpolitik*, Bd. 3, Göttingen 1966.

maksymalnego efektu ekonomicznego, konieczne jest kierowanie inwestycji do tych regionów, w których średnia produktywność kapitału jest największa"<sup>16</sup>.

Druga grupa poglądów opiera się na twierdzeniu, iż kapitał należy kierować tam, gdzie mamy do czynienia z największą krańcową produktywnością kapitału<sup>17</sup>.

Obydwie te koncepcje, obok dzielących ich różnic, miały jedną cechę wspólną – za punkt wyjścia przyjmują mianowicie jedynie stan faktyczny zagospodarowania regionu, nie uwzględniając potencjalnych możliwości jego rozwoju. Może się więc zdarzyć, że inwestycje będą kierowane tam, gdzie zastana struktura pozwala osiągnąć najlepsze efekty mikroekonomiczne, lecz nie zawsze prowadzi do maksymalizacji efektu w skali makro bądź regionu i nie sprzyja pozytywnym zmianom strukturalnym.

Mimo iż obydwie poglądy różniły się zasadniczo, można stwierdzić, iż żaden z nich na trwałe nie zdominował myślenia o sposobie realizacji pierwszego celu w regionalnej polityce strukturalnej. Uznano bowiem, iż maksymalny wzrost w gospodarce nie jest możliwy do realizacji na drodze osiągania najwyższych z możliwych stóp wzrostu w poszczególnych regionach<sup>18</sup>. Takie podejścia uznano za nieprawdziwe, gdyż nie doceniały potencjalnych możliwości rozwojowych regionu i pozytywnej roli przekształceń strukturalnych.

Na bazie tych rozważań powstały dwie, współcześnie ważne, koncepcje realizacji celów – w tym wzrostu – w regionalnej polityce strukturalnej Niemiec: koncepcja pasywnej i aktywnej sanacji regionów.

Pierwsza z nich polega na tym, iż sterowanie rozwojem regionów (w tym głównie problemowych) obejmuje przede wszystkim działania zmierzające do zmiany struktury gospodarczej obszaru poprzez zapobieganie utrwalaniu się niewłaściwej struktury gospodarczej.

Sanacja aktywna to działania zmierzające do wpływania na strukturę regionu poprzez sprzyjanie lokalizacji branż „rozwojowych” dla podniesienia efektywności istniejącego potencjału.

Analizując zagadnienie realizacji celu wzrostu gospodarczego regionu podkreśla się podstawowy czynnik ograniczający, za który uznawana jest najczęściej niewystarczająca mobilność czynników produkcji. Prowadzi ona w konsekwencji do trwałego niewykorzystywania potencjału regionu, co automatycznie ogranicza możliwości jego wzrostu.

Drugim głównym celem w regionalnej polityce strukturalnej jest stabilizacja gospodarcza. Jego praktyczną konkretyzację stanowi dążenie do zapewnienia zadowalającej liczby miejsc pracy we wszystkich regionach RFN. Ponieważ migracje z regionów słabych są przede wszystkim wynikiem niedostatecznej

<sup>16</sup> K. H. Schneider, *Beiträge zur Regionalpolitik*, Berlin 1968, Bd. 41, s. 6.

<sup>17</sup> Por. m. in. R. Thoss, *Ein Vorschlag zur Koordination der Regionalpolitik*, [w:] *Jahrbuch für Ökonomie und Statistik*, H. 6, Berlin 1969.

<sup>18</sup> F. H. Eckey, *Grundlagen...*, s. 71.

liczby odpowiednich miejsc pracy, właśnie czynnik – praca – traktowany jest jako priorytetowy w realizacji wspomnianego celu. Czynnik – kapitał – jest przy tym wielkością instrumentalną. Takie podejście jest interesującą – zarówno teoretycznie, jak i praktycznie – propozycją oceny stopnia realizacji celu w regionalnej polityce strukturalnej. Z jednej strony, podkreśla ona społeczno-ekonomiczną istotę procesów gospodarczych, zaś z drugiej – pozwala na urealnienie oceny działań w polityce gospodarczej poprzez zastosowanie bardzo czytelnego kryterium, jakim jest poziom zaspokojenia potrzeb w zakresie liczby i jakości miejsc pracy w regionie.

Z naszego punktu widzenia takie traktowanie celu stabilizacji gospodarczej wydaje się szczególnie interesujące. W odróżnieniu bowiem od silnie eksponowanych w literaturze wskaźników opartych na dochodzie, tempie wzrostu, wahanach koniunkturalnych itp., w niemieckiej praktyce polityki gospodarczej jako punkt wyjścia do oceny realizacji celu stabilizacji traktowany jest czynnik – praca i jego relacje do pozostałych wielkości ekonomicznych.

Stabilizację rozumie się jako „ograniczenie nierównowagi w osiągnięciu poszczególnych celów w danym przedziale czasowym”<sup>19</sup>.

W rozważaniach o realizacji tego celu zwraca się uwagę na istnienie różnych wymiarów czasowych stabilizacji: krótko-, średnio- i długookresowej. Mimo iż od dłuższego czasu zagadnieniom regionalnym poświęca się coraz więcej uwagi, nadal spotyka się zarzut o niedocenianiu regionalnej specyfiki procesów ekonomicznych i dominacji „myślenia kategoriami makroekonomicznymi”. W rzeczywistości zaś, jak potwierdza praktyka gospodarcza, poszczególne regiony RFN różnią się w sposób zasadniczy w swych zachowaniach wywołanych wahaniami destabilizacyjnymi. Na gruncie tych różnic oraz dyskusji na temat realizacji celu doszło do wykształcenia się dwóch stanowisk na temat roli interwencji państwa.

Z jednej strony, mamy do czynienia z reorientacją w podejściu do zagadnień regionalnych. Proponuje się nadać instrumentom ekonomicznym bardziej regionalny charakter, kierując ich działanie przede wszystkim na te obszary, gdzie destabilizacja ma zakres najszerszy. W istocie rzeczy jest to zwiększenie aktywności państwa w gospodarce.

Z drugiej strony, próbuje się wyjaśnienia tego zjawiska na gruncie neoliberalnej teorii ekonomicznej. Zgodnie z podstawową ideą neoliberalizmu, dominująca rola w sterowaniu procesami ekonomicznymi przypada mechanizmowi rynkowemu. Dążenie do równowagi, a więc stabilizacji jest „naturalną” tendencją systemów społeczno-ekonomicznych. Powinno to zapewnić również stabilizację w aspekcie strukturalnym, gdyż swobodny przepływ kapitału

<sup>19</sup> Por.: F. Buttler, K. Gerlach, P. Liepman, *Ausgeglichene Funktionsräume – Grundlagen für eine Regionalpolitik des Mittelwegs*, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 94, Hannover 1974, s. 63 i n.

i pracy doprowadzi w tendencji do równowagi regionalnej. Winę za dysproporcje ponosi więc nie rynek, lecz państwo, ingerując w procesy ekonomiczne. Interwencja ta, obejmując np. umowy i gwarancje dotyczące warunków pracy i płac w regionie, dotowanie branż itp., zniekształca – zdaniem neoliberalistów niemieckich – struktury bądź uniemożliwia ich rynkowe przekształcenia. Mankamentem interwencji państwowej jest nierzadko spóźniona bądź niewłaściwa interpretacja sygnałów rynkowych. Negatywne skutki interwencji państwowej powodują w konsekwencji wzrost bezrobocia („sztuczne” zawyżanie płac w regionie powoduje w efekcie spadek zatrudnienia), emigrację i upadek regionów. Pewnym uzasadnieniem tej tezy może być zestawienie (por. tab. 2) dotyczące sald migracji z regionów „słabych” i „silnych” ekonomicznie. Mimo prowadzonej polityki strukturalnej dysproporcje rozwojowe między tymi regionami prowadziły do utrwalenia się w ciągu 15 lat tendencji migracyjnych.

Trzeci główny cel w regionalnej polityce strukturalnej – wyrównywanie poziomu rozwoju regionów – budzi najczęściej kontrowersji w świetle obowiązującej ordoliberalnej doktryny ekonomicznej. O ile dla dwóch pozostałych celów można łatwo znaleźć uzasadnienie ekonomiczne (niezależnie od

Tabela 2

Saldo migracji w latach 1970–1985 w badanych jednostkach administracyjnych

Jednostka administracyjna	Saldo migracji	
	w % liczby mieszkańców	w tys.
Jednostki administracyjne z dodatnim saldem migracji		
Monachium	20	540
Frankfurt/M	12	350
Stuttgart	12	392
Hamburg	10	286
Norymberga	10	154
Kolonia	9	222
Jednostki administracyjne z ujemnym saldem migracji		
Saarland	- 11	122
Emsland	- 10	78
Trier	- 9	44
Münster	- 8	85
Osnabrück	- 7	44
Schleswig	- 6	24
Passau	- 6	54

Źródło: F. M. Eckey, *Grundlagen der regionalen Strukturpolitik*, Köln 1988, s. 76.

różnic zdań na temat roli państwa w gospodarce czy neoliberalną bądź postkeynesowską interpretację bezrobocia), o tyle dla tego ostatniego celu trudno znaleźć w myśli neoliberalnej też uzasadniających jego realizację.

Wyrównywanie poziomu można interpretować jako ograniczanie dysproporcji rozwoju między regionami. W znaczeniu regionalnej polityki gospodarczej postulat ten jest interpretowany jako wyrównywanie jakości i liczby dostępnych miejsc pracy w poszczególnych regionach kraju. Cel ten często interpretowany jest bezpośrednio na podstawie Konstytucji RFN, jako praktyczna realizacja postulatu o wolności i równouprawnieniu. Twierdzi się, iż postulat konstytucyjny może być właśnie tylko wtedy realizowany, gdy drastyczne różnice w dochodach płacowych przestają być predeterminantem w decyzjach dotyczących mobilności międzyregionalnej<sup>20</sup>.

Tabela 3

Płaca (dochód) na 1 zatrudnionego w wybranych jednostkach administracyjnych (poziom najwyższy 100)

Jednostka administracyjna	Płaca (dochód) na zatrudnionego
Jednostki administracyjne z wyraźnie ponadprzeciętnymi dochodami ludności	
Kolonia	100
Frankfurt-Darmstadt	96
Düsseldorf	95
Hamburg	94
Essen	92
Mannheim-Ludwigshafen	90
Dortmund	89
Jednostki administracyjne z niższymi od przeciętnej dochodami ludności	
Passau	63
Trier	69
Bamberg	69
Ems	70
Lüneburger Heide	72
Westpfalz	73
Kempten-Ingolstadt	73

Źródło: Jak do tab. 2 (s. 78).

<sup>20</sup> Por. W. Erbguth, *Raumordnungsgesetz des Bundes und Landesplanungsgesetze der Länder*, [w:] *Probleme der Raumplanung*, Münster 1974, s. 1-53; *Taschenwörterbuch der Umweltplanung*, hrsg. v. F. Malz, München 1974.

W tym miejscu chcemy podkreślić fakt ponownego pojawienia się czynnika pracy, tym razem w aspekcie dochodowym, przy ocenie realizacji celu w regionalnej polityce strukturalnej. Konkretyzacją tego celu staje się dążenie do likwidacji silnych dysproporcji płacowych w ujęciu międzyregionalnym. Dane statystyczne (por. tab. 3) potwierdzają, iż zagadnienie to również w warunkach niemieckich stanowi istotny problem, nadając realizacji wspomnianego celu regionalnej polityki gospodarczej wysoką rangę.

Porównanie danych z tab. 2 i 3 potwierdza tezę o tym, iż regiony o niskich dochodach ludności są jednocześnie obszarami emigracji. W rezultacie stają się często regionami problemowymi, gdzie realizacja omówionych celów regionalnej polityki strukturalnej nabiera szczególnego znaczenia.

## 6. PODMIOTY REGIONALNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ W RFN

Problem podmiotowości w polityce strukturalnej odzwierciedla w dużej mierze specyfikę RFN jako państwa federalnego.

Zagadnienie to stało się obiektem zainteresowania politologów, socjologów i ekonomistów. Problem polega na tym, że dyskusja na temat wpływu na decyzje w regionie w gruncie rzeczy jest dyskusją o istocie demokratycznego państwa. W naszym opracowaniu ograniczymy się jedynie do prezentacji ram instytucjonalnych, wyznaczających zakres decyzyjny poszczególnych poziomów organizacyjnych państwa.

W RFN podmiotowość w regionalnej polityce gospodarczej obejmuje trzy poziomy (jeśli pominąć instytucje o specjalnym statusie, np. Federalny Urząd Pracy, izby handlowe, kolej federalną, pocztę itp.).

Organizacja zarządzania i planowania regionalnego regulowana jest od 1965 r. według zasad zawartych w federalnym prawie o ładzie przestrzennym<sup>21</sup>, w którym to zostały sformułowane główne zasady podziału kompetencji i koordynacji na poszczególnych szczeblach organizacji państwa.

Dokument ten określa zarówno zakres problematyki, podmioty polityki regionalnej i planowania przestrzennego, jak i podstawowe zasady i cele polityki regionalnej RFN. Jak wynika z najnowszego dokumentu dotyczącego tej problematyki<sup>22</sup>, również dzisiaj, mimo zmiany akcentów w regionalnej polityce strukturalnej, wynikającej z przyłączenia nowych landów wschodnich do państwa niemieckiego, ich istota nie uległa generalnym zmianom.

Na poziomie federacji podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie regionalnej polityki strukturalnej są: a) w zakresie ładu przestrzennego

<sup>21</sup> W. Erbut, *Raumordnungsgesetz...*

<sup>22</sup> *Raumordnungsbericht 1992*, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1992.

– Ministerstwo ds. Organizacji Przestrzeni, Budownictwa i Budowy Miast;  
b) w zakresie stosowania regionalnych instrumentów ekonomicznych – Ministerstwo Gospodarki i podległe mu instytucje.

Na poziomie krajów związkowych w zasadzie odpowiedzialni są:  
a) w zakresie organizacji i planowania przestrzennego – premierzy rządów krajowych (np. Hesja, Schleswig-Holstein, Nadrenia-Północna Westfalia) lub ministrowie spraw wewnętrznych (Dolna Saksonia, Badenia-Wirtembergia, Kraj Sary); wyjątek stanowi tu Bawaria oraz miasta wydzielone (Berlin, Hamburg i Brema) z rozszerzonymi kompetencjami ciał przedstawicielskich;  
b) w zakresie polityki regionalnej na poziomie krajów związkowych – ministerstwa gospodarek poszczególnych landów we współpracy z krajowymi ministerstwami działowymi.

W zakresie planowania przestrzennego swój udział w prowadzeniu regionalnej polityki strukturalnej na poziomie poszczególnych landów mają również związki komunalne (np. w Zagłębiu Ruhry bądź w Dolnej Saksonii Grossraum Verband-Hannover).

Na poziomie najniższym – okręgu lub gmin – podmiotowość realizowana jest w praktyce poprzez współudział w opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego. Zostało to zagwarantowane we wspomnianym dokumencie na drodze, po pierwsze – uczestnictwa rad przedstawicielskich i doradczych w opracowywaniu decyzji dotyczących szczebla wyższego; po drugie – udziału przedstawicieli samorządów i urzędników szczebla lokalnego w pracach legislacyjnych prowadzonych przez parlamenty krajowe; po trzecie – bezpośredniego lub pośredniego udziału gmin w formułowaniu planów krajowych.

Taka organizacja podmiotów w regionalnej polityce gospodarczej jest, z jednej strony, wynikiem federalnego charakteru państwa niemieckiego, zaś z drugiej – wyrazem generalnej koncepcji podmiotowości w przyjętej koncepcji polityki gospodarczej.

## 7. INSTRUMENTARIUM

Systematyzację instrumentów regionalnej polityki strukturalnej oprócz można na podziale stosowanym w niemieckiej literaturze w odniesieniu do instrumentów polityki gospodarczej. Obejmuje on dwie grupy: instrumenty z dziedziny ładu gospodarczego i instrumenty regulujące procesy gospodarcze. W pierwszym przypadku chodzi o instrumenty wyznaczające warunki ramowe w regionalnej polityce gospodarczej (np. określenie zasad gospodarki przestrzennej, gwarantowanie swobody funkcjonowania rynku, instrumenty służące eliminowaniu niekorzystnych efektów zewnętrznych itp.). Instrumenty z zakresu polityki procesów gospodarczych w aspekcie regionalnym obejmować



powinny narzędzia zmierzające do osiągnięcia celów ilościowych w polityce gospodarczej, związanych z realizacją podstawowych celów w regionalnej polityce gospodarczej. Na bazie tego podstawowego rozróżnienia grupuje się instrumenty według różnych kryteriów.

Najpowszechniejszym podziałem stosowanym zarówno w praktyce gospodarczej, jak i w literaturze niemieckiej jest wyodrębnianie dwóch grup instrumentów w regionalnej polityce gospodarczej.

Pierwszą grupę stanowią instrumenty tzw. miękkiego (*weiche*) oddziaływania. Należą do niej:

1. Doradztwo i polityka informacyjna. Cechą wspólną tych instrumentów jest ich stymulujący bądź ostrzegający charakter; służą zachęcaniu bądź odradzaniu określonych działań w regionie, pokazywaniu priorytetów i ograniczeń; informują o zagrożeniach, pokazują możliwe alternatywy rozwiązań i źródła ewentualnej pomocy w ich finansowaniu; stanowią swego rodzaju *software* „skrzynki narzędziowej”.

2. Polityka infrastrukturalna służy polepszaniu produktywności czynników produkcji angażowanych na danym terenie; aktywizuje gospodarkę w regionie; służy wyrównywaniu poziomu rozwoju regionów i w przeciwieństwie do prywatnych inwestycji w infrastrukturze nie służy jedynie maksymalizacji celów mikroekonomicznych. Mówiąc o infrastrukturze rozumie się przy tym jej trzy rodzaje: materialną, instytucjonalną i społeczną. Drugim istotnym zagadnieniem z tym związanym są efekty, jakie powstają dzięki wykorzystaniu tego instrumentu regionalnej polityki strukturalnej, a mianowicie efektu dochodowego (pierwotnego i wtórnego)<sup>23</sup>, bodźcowego, zaspokojenia potrzeb, wzrostowego powiększenia mobilności czynników produkcyjnych.

3. Polityka stymulacyjna. Są to zasadniczo instrumenty związane z regionalną polityką taryfową, podatkową, subwencyjną. Regionalna polityka subwencji stanowi przy tym jądro regionalnej polityki gospodarczej RFN i przejawia się w formie dotacji inwestycyjnych, pomocy kredytowej ulg procentowych. Omawiany rodzaj instrumentów jest stosowany głównie dla obszarów specjalnych (np. strefy nadgraniczne).

Druga grupa to tzw. instrumenty „twardego” (*harte*) oddziaływania. Należą do niej przede wszystkim zakazy i pozwolenia, przy czym te drugie w praktyce mają silniejsze i paradoksalnie bardziej restryktywne działanie, gdyż limitują skutecznie określone typy działalności; kroki administracyjne w charakterze ograniczeń, plany zagospodarowania przestrzennego, o ile zawierają aspekty decyzji imperatywnych w odniesieniu do podmiotów znajdujących się na danym terenie.

<sup>23</sup> Por. W. Buhr, *Die Abhängigkeit der räumlichen Entwicklung von der Infrastrukturausstattung*, [w:] H. Arndt, D. Swatek, *Schriften des Verein Socialpolitik*, Bd. 58, Berlin 1971.

## 8. PODSUMOWANIE

Opracowanie jest próbą prezentacji podstaw koncepcji regionalnej polityki strukturalnej. Ze względu zarówno na cel, jak i zakres opracowania, nie omówiono w sposób szczegółowy wszystkich aspektów problematyki, koncentrując się na pokazaniu głównych elementów koncepcji.

Prezentowana analiza pozwala na sformułowanie szeregu wniosków.

Regionalna polityka strukturalna posiada trwałe miejsce w niemieckiej myśli i praktyce ekonomicznej jako integralna część polityki gospodarczej.

Ordoliberalna doktryna ekonomiczna, mimo jej neoliberalnych podstaw, nie wyklucza korygujących działań w zakresie strukturalnym.

Cele polityki strukturalnej są, z jednej strony, elementem piramidy celów polityki gospodarczej, zaś z drugiej, stanowią wyraz aktywnej roli państwa w kształtowaniu struktur gospodarczych. Szczęólnego znaczenia w kontekście polityki zatrudnienia nabiera traktowanie czynnika praca jako priorytetowego w formułowaniu celów regionalnej polityki strukturalnej. Sytuacja na lokalnym rynku pracy stale uzyskuje przy tym rangę podstawowego, a zarazem najbardziej czytelnego wskaźnika, służącego praktycznej ocenie stopnia ich realizacji.

Jako ostatni wniosek można uznać stwierdzenie, że praktyka gospodarcza potwierdziła w warunkach niemieckich konieczność likwidacji dysproporcji regionalnych, gdyż ich powstawanie jest nieuniknionym skutkiem funkcjonowania gospodarki rynkowej.

Zarówno doświadczenia teoretyczne RFN, jak i praktyczne w zakresie prowadzenia aktywnej regionalnej polityki strukturalnej, pozwalają stwierdzić, iż wiele z nich może okazać się przydatnymi w trudnym procesie reformowania gospodarek państw Europy Środkowej, w tym Polski.

*Adam Dąbrowski*

### THE CONCEPT OF REGIONAL STRUCTURAL POLICY OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

The article contains a presentation of the main elements of the concept of regional structural policy of the Federal Republic of Germany. A point of departure for the analysis is a definition of role and place of the regional structural policy within economic sciences. It allows to determine its role and scope, goals of particular entities and applied instruments.

The regional structural policy holds a permanent place in the German economic thought as a part of the economic policy pursued by the State. A specific character of the federal state implies special regulations concerning the problem of subjectiveness. Goals of the regional structural policy ensue from the pyramid of goals accepted within the framework of social market economy doctrine. The instruments applied have been subordinated to these goals.

Both the theoretical experiments and the economic practice in Germany point at the necessity of conducting a regional structural policy by the State irrespective of various discussions on the scope of state intervention in the economy.