

Uwarunkowania polityki regionalnej na przykładzie Włoch

Dorota Stokowska

W warunkach rosnącej roli polityki regionalnej należy podkreślić, że programowanie i wdrażanie polityki regionalnej jest ściśle uzależnione od konkretnych cech danych obszarów, do których jest ona skierowana. Ponieważ każdy z obszarów ma swoją specyfikę, wynikającą m.in. z uwarunkowań instytucjonalnych, nie jest możliwe stworzenie uniwersalnego modelu polityki regionalnej. Wyraźnie widać to na przykładzie Włoch, gdzie mamy do czynienia z trzema różnymi modelami rozwojowymi, a więc różnymi sposobami prowadzenia polityki regionalnej.

1. Wstęp

We współczesnej gospodarce, w związku z zachodzącymi procesami globalizacji, integracji i nowej rewolucji naukowo-technicznej, następuje osłabienie roli państwa oraz wzmocnienie roli jednostek regionalnych i lokalnych w podejmowaniu decyzji gospodarczych. Jednostki te posiadają bowiem m.in. zdolności do szybszej i bardziej elastycznej adaptacji do zmieniających się warunków rynkowych niż państwo jako scentralizowana całość. Zdolności te wynikają przede wszystkim z tkwiącego w nich potencjału społecznego. W konsekwencji jednostki regionalne i lokalne pełnią coraz istotniejszą rolę w rozwoju gospodarczym, bowiem właśnie na ich poziomie zaczynają się ujawniać procesy społeczno-ekonomiczne, które później mają odzwierciedlenie w tym, co się dzieje w gospodarce krajowej, a także światowej.

Prostą konsekwencją zasygnalizowanych zjawisk jest wzrost zainteresowania polityką regionalną, zarówno wśród badaczy, jak i politycznych decydentów różnych szczebli. Powstaje szereg pytań: jak zarządzać jednostkami regionalnymi i lokalnymi, jakie czynniki brać pod uwagę planując i realizując politykę regionalną, jaki powinien być zakres przedmiotowy, a zwłaszcza podmiotowy polityki regionalnej. Dodatkowo

odpowieź na te pytanie utrudnia fakt wieloaspektowości i niejednoznaczności analizowanego pojęcia. Po pierwsze bowiem, polityka regionalna ewoluowała w ciągu ostatnich dziesięcioleci, poszerzając swój zakres przedmiotowy i podmiotowy, co spowodowało, że obecnie funkcjonuje ona na kilku poziomach, wzajemnie ze sobą powiązanych (poziom ponadpaństwowy, państwowy, regionalny, lokalny). Po drugie, nazwa polityka regionalna jest często zastępowana (nie zawsze właściwie) przez pojęcia polityki strukturalnej, polityki rozwoju regionalnego, polityki lokalnej.

Poniższy artykuł ma na celu przedstawienie złożoności kwestii związanych z rozumieniem oraz prowadzeniem polityki regionalnej. Ponieważ złożoność ta wyklucza dawanie uniwersalnych recept na tworzenie i aplikację polityki regionalnej, w artykule zostaną przedstawione uwarunkowania, które determinują kształt tejże polityki. Ilustracją tego zagadnienia będzie przykład Włoch – kraju wręcz „modelowo” zróżnicowanego, gdzie różne regiony wymagają odmiennego podejścia do polityki regionalnej.

2. Ewolucja polityki regionalnej

Polityka regionalna w latach powojennych w poszczególnych krajach Europy Zachodniej (jak i w Unii Europejskiej jako całości) przeszła swoistą ewolucję. Początkowo polityka regionalna była traktowana jako część polityki gospodarczej państwa i definiowana jako „(...) *całokształt środków, stosowanych przez państwo w celu zapewnienia najbardziej racjonalnego i odpowiadającego interesom społecznym rozmieszczenia ludności i gospodarki na obszarze całego kraju, określanego pojęciem najszerzej rozumianego ładu przestrzennego*” (Karpiński 1992: 134). Cel ten najczęściej był realizowany w oparciu o założenia keynesowskiego podejścia do gospodarki, zakłada-

jącego silną ingerencję państwa w rozwój poszczególnych regionów¹, a także w oparciu o założenia fordyzmu². W paradygmacie fordowskim za podstawowe dziedziny rozwoju uważano masowy i zestandaryzowany przemysł (głównie ciężki, petrochemiczny), działalność gospodarczą lokowano więc zasadniczo w dużych przedsiębiorstwach, w centrach przemysłowych, tam, gdzie były zasoby siły roboczej i niskie koszty robocizny, łatwość nabywania surowców; niskie koszty transportu, rozbudowana infrastruktura masowego transportu czy dostatek mocy. Działania państwa skoncentrowane były więc głównie na: finansowaniu inwestycji strukturalnych w regionach zapóźnionych w rozwoju; budowaniu na tych obszarach wielkich kompleksów przemysłowych lub kierowaniu tam inwestycji prywatnych, finansowaniu deglomeracji dużych ośrodków przemysłowych. Najważniejszymi środkami realizacji takiej polityki były dotacje i subwencje, ulgi fiskalne oraz wydatki państwa na tzw. infrastrukturę ciężką lub też bezpośrednio podejmowane przez państwo inwestycje produkcyjne w regionach zcofanych (było to możliwe dzięki utrzymywaniu się wtedy wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, który generował dodatkowe środki finansowe).

W stosunku do niektórych obszarów stosowano podejście neoliberalne, które opierało się na stymulowaniu przedsiębiorczości w słabiej rozwiniętych regionach za pomocą deregulacji rynku, obniżania kosztów pracy i kapitału itp. Często jednak powodowało to rezultaty przeciwne do zamierzonych – zbyt słaba ekonomiczna podstawa regionu była poddana twardym prawom wolnego rynku, co kończyło się odpływem środków i zasobów do lepiej rozwiniętych regionów. Obydwa te podejścia traktowały wszystkie regiony według podobnego schematu, uważając ich cechy charakterystyczne (np. cechy społeczno-kulturowe) jako mniej istotne dla procesu rozwoju całego kraju.

Koncepcje te uległy podważeniu w latach 70. w wyniku, m.in. kryzysu strukturalnego, który znacznie ograniczył możliwości finansowania polityki regionalnej przez państwo, oraz spowodował spadek znaczenia dotychczas wspieranych sektorów gospodarczych. Jednocześnie wysoką dynamikę gospodarczą zaczęły wykazywać regiony tradycyjnie uważane za peryferyjne (co świadczyć mogło o istnieniu endogenicznych mechanizmów rozwoju). W życiu gospodarczo-

społecznym pojawił się i zaczął rozwijać postfordyzm.

W postfordyzmie podstawowe znaczenie odgrywają zasoby niematerialne (wiedza, informacja, innowacja), a podstawową działalnością gospodarczą staje się przemysł oparty na nowych technologiach (np. informatyczne, techniczne) i system elastycznej produkcji. Działalność gospodarcza koncentruje się nie tylko w dużych (lecz elastycznie zarządzanych przedsiębiorstwach), ale również w sieci małych i średnich przedsiębiorstw, przede wszystkim na obszarach metropolitalnych. Podstawowymi czynnikami lokalizacji działalności gospodarczej stają się m.in. kwalifikacje siły roboczej, bliskość autostrady i lotniska międzynarodowego, bliskość dostaw i kooperantów, jakość administracji lokalnej, bliskość szkół wyższych oraz instytutów badawczych, korzystny klimat „biznesowy”.

Wymienione czynniki sprawiły, że zaczęto poszukiwać nowych recept dla polityki regionalnej. Coraz większą uwagę zaczęto zwracać na szczególną rolę społeczności regionalnych i lokalnych w jej tworzeniu i realizacji (Jałowiecki, Szczepański 2002: 247). W rezultacie państwo w polityce regionalnej stało się jednym z partnerów, natomiast wiodącą rolę zaczęły odgrywać władze lokalne. Ponadto ważną funkcję zaczął pełnić sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), a także różnorodne instytucje i organizacje publiczne oraz prywatne, np. banki lokalne, izby przemysłowo-handlowe, agencje i fundacje rozwoju itp. Celem polityki regionalnej stał się harmonijny rozwój całego kraju prowadzony poprzez wspieranie konkurencyjności³ i zdolności regionów do samodzielnego rozwoju (Olejniczak 2003: 56). Zaczęto więc szukać mechanizmów rozwoju w samym regionie, przypisując coraz większą rolę czynnikom nieekonomicznym, takim jak struktury społeczne, relacje pomiędzy podmiotami, wiedza, tradycja, kultura. Takie podejście oznacza również przewyższenie orientacji na wyrównywanie poziomu rozwoju regionów oraz koncentrację na regionach słabych ekonomicznie, zasada wzmocnienia konkurencyjności dotyczy bowiem wszystkich regionów, zarówno silnych, jak i słabych. Każdemu regionowi może być udzielone publiczne wsparcie, w zależności od tego, jakim dysponuje potencjałem i co jest dla niego barierą utrzymania, a co szansą wzmocnienia konkurencyjności (Hausner 2001 :12).

Polityka regionalna stała się płaszczyzną współpracy organów rządowych i samorządowych; centralnych, regionalnych i lokalnych, a także ponadnarodowych (chodzi tu przede wszystkim o politykę regionalną Unii Europejskiej). W związku z tym zaczęto wyróżniać dwa pojęcia: politykę interregionalną – realizowaną przez instytucje rządowe z uwzględnieniem priorytetów politycznych całego państwa oraz politykę intraregionalną, która jest realizowana wewnątrz danego regionu, najczęściej poprzez władze samorządowe tego szczebla administracji i z uwzględnieniem priorytetów danego regionu. Skuteczna i komplementarna polityka regionalna wymaga jednoczesnego prowadzenia obu wymienionych typów polityki regionalnej oraz ich wzajemnej koordynacji (Grosse 2004: 19).

2. Polityka regionalna we Włoszech⁴

Jako zjednoczony podmiot polityczno-gospodarczy państwo włoskie należy do młodszych w Europie i w zasadzie liczy tylko nieco ponad 130 lat. Z drugiej strony jest to państwo o najdłuższych tradycjach historycznych, sięgających starożytności. Ponieważ przez długi czas Włochy były podzielone na liczne królestwa czy repub-

liki, zespolone Włochy nadal pozostawały (i pozostają) silnie zróżnicowane na regiony charakteryzujące się wyraźną odmiennością zaawansowania ekonomicznego oraz rozwoju materialno-cywilizacyjnego, jak również postaw i kultur mieszkańców (Dobroczyński 2002: 37).

2.1. Podział administracyjno-prawny we Włoszech

Włochy są republiką o unitarnym charakterze. Włoski system samorządu terytorialnego składa się z trzech szczebli: 20 regionów (15 zwykłych i 5 specjalnych), 101 prowincji oraz 8101 gmin.

Współczesny kształt samorządu terytorialnego we Włoszech jest wynikiem powojennych reform, z których zasadnicze znaczenie miały regulacje wprowadzone przez Konstytucję w 1948 r., reformy przeprowadzone w latach 70. i 90. oraz regulacje z 2001 r. Konstytucja miała nadać państwu włoskiemu ustrój oparty na idei decentralizacji władzy (zarówno ze względu na zróżnicowanie społeczeństwa włoskiego, jak i na chęć zdecentralizowania autorytarnego systemu pofaszystowskiego), w związku z tym ustanowiła zasadniczy podział państwa na regiony, prowincje i gminy, gwarantując im jednocześnie autonomię wobec



Rys. 1. Podział regionalny Włoch

Źródło: www.big-italy-map.co.uk.

rządu centralnego. Taka zdecentralizowana forma władz lokalnych rozumiana była jako zespołowy model oparty na władzy ustawodawczej (Rady Regionów), uchwalodawczej (Rady Prowincji i Gmin) oraz kolegialnej wykonawczej (Giunta formowana przez poszczególne Rady). Jednak w Konstytucji nie było dalszych regulacji dotyczących podziału funkcji administracyjnych pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy ani pomiędzy władzą samorządową i państwową oprócz ogólnej zasady, że regiony mają za zadanie zabezpieczanie i promowanie lokalnej autonomii oraz realizują swoje funkcje administracyjne poprzez przekazanie ich na niższe szczeble administracji lokalnej (Kudrycka 1997: 98).

Mimo wprowadzenia autonomii na wszystkich trzech szczeblach władzy, z punktu widzenia ustrojowego najważniejszym podziałem państwa jest jednak podział na regiony (i tak naprawdę do lat 90. większość zadań realizowana była właśnie przez nie, chociaż mogły one delegować część zadań na rzecz prowincji i gmin, o czym mówił zapis konstytucyjny)⁵. Jest ich aktualnie 20, każdy wymieniony w Konstytucji. 5 spośród nich posiada status „regionów specjalnych”, uzasadniony bądź wyspiarskim położeniem (Sardynia, Sycylia) bądź osadnictwem mniejszości narodowych: niemieckojęzycznej (Trentino-Alto Adige), francuskojęzycznej (Valle d’Aosta) i słoweńskiej (Friuli – Venezia Giulia). Pozostałych 15 regionów zwykłych, pomimo regulacji konstytucyjnej, zostało wprowadzonych w życie dopiero w latach 70. (Kudrycka 1997: 99).

Podczas reformy w latach 70., wprowadzając w życie zapisy konstytucyjne dotyczące instytucji regionalnych, dążono do zredukowania funkcji administracji państwowej, przede wszystkim na poziomie regionów i prowincji, zapominając jednak o gminach. Niewielkie gminy włoskie, przy braku odpowiednich regulacji prawnych i dostatecznego finansowania, nie mogły właściwie spełniać swoich funkcji, co doprowadziło do obniżenia jakości wielu usług i świadczeń lokalnych (Kudrycka 1997: 101). Koniecznością stało się więc przeprowadzenie następnych reform. Za pomocą ustawy nr 142 z 1990 r. wprowadzono m.in. gwarantowaną ustawowo autonomię gmin. Uregulowano również związki pomiędzy politycznymi a wykonawczymi organami władz lokalnych, relację pomiędzy urzędnikami a radnymi, administrowanie sprawa-

wami lokalnymi, podział zadań pomiędzy różnymi szczeblami samorządu, partycypację społeczną oraz kompetencje decyzyjne w sprawach lokalnych podatków (Kudrycka 1997: 117).

Wracając do prowincji, to są one historycznie ukształtowanymi jednostkami terytorialnymi, których model opiera się na tradycji napoleońskiej. Z jednej strony realizują one funkcje związków samorządu terytorialnego, z własnymi organami uchwalodawczymi i wykonawczymi oraz odrębnym zakresem zadań własnych, takich jak: szkolnictwo, służba zdrowia, opieka społeczna, roboty publiczne, przeciwdziałanie epidemiom i opieka sanitarna (Kudrycka 1997: 100). Z drugiej strony prowincje służą do realizacji zadań administracji państwowej, które zgodnie z tradycją wykonuje zasadniczo prefekt⁶.

Jeżeli chodzi o gminy, to do ich zadań zgodnie z tradycją zalicza się: ogólną rejestrację administracyjną, bezpieczeństwo publiczne, zabezpieczenie materialne lokalnego szkolnictwa i świadczeń z dziedziny kultury, lokalną kontrolę higieny i stanu zdrowia, opiekę społeczną, roboty publiczne oraz działalność interwencyjną w zakresie rolnictwa (Kudrycka 1997: 101).

Samodzielność samorządów regionalnych i lokalnych jest we Włoszech dość ograniczona przez system finansowania – środki finansowe bazują głównie na subwencjach pochodzących z budżetu centralnego (i funduszy strukturalnych) oraz na skromnych dochodach własnych (sięgają one najwyżej 15% budżetu). Dodatkowo rząd przeznacza dotacje na politykę regionalną, ale stara się ograniczać ich wysokość, aby zmniejszyć deficyt budżetowy. Kłopoty finansowe samorządów skłoniły je do powołania niezależnego od rządu centrum badawczego, zajmującego się głównie śledzeniem wydatków finansów publicznych. W ramach prac centrum odbywają się również cykliczne spotkania władz wszystkich włoskich regionów, jak i organizacji samorządów lokalnych.

Rząd centralny w dużym stopniu wpływa na proces planowania rozwoju gospodarczego w regionach (zwłaszcza na wybór priorytetów) oraz przekazuje dotacje na realizację projektów. Dodatkowo wywiera poważny wpływ na prace samorządów, uzależniając wielkość subwencji od uwzględnienia uwag rządowych, a także ogranicza swobodę decyzji samorządowych i wyduża

drogę podejmowania decyzji administracyjnych. Obraz administracji lokalnej i regionalnej dopełnia niewystarczająca jakość kadry urzędniczej oraz pojawiający się w niektórych jednostkach klientelizm polityczny.

2.2. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego we Włoszech

Od dziesięcioleci we Włoszech panował dualny model gospodarki – podział na postępową, zindustrializowaną Północ i zacofane, rolnicze Południe (Gąsior-

Niemiec 2003: 126). W okresie powojennym (głównie w latach 60.), w związku z procesami industrializacji, zróżnicowanie w poziomie społeczno-gospodarczym pomiędzy tymi obszarami zaczęło stopniowo maleć, jednak od końca lat 70. znowu się pogłębiło. Przyczyna tkwiła m.in. w omawianych już procesach zmian paradygmatu rozwojowego. W tym okresie również część regionów środkowych Włoch, dotychczas uważanych za zacofane, zaczęła wykazywać dynamiczny rozwój. Wyodrębnił się więc trójdzielny podział Włoch: Północ,

Region	PKB per capita (PPS) EUR12 =100	PKB per capita (PPS) EUR 15=100			Wzrost PKB (średnio rocznie w %) w latach 1995–2001
	1989	1995	1999	2001	
Włochy	104	103,4	103,3	100,1	1,9
Abruzzo	89	88,3	84,6	84,0	1,6
Basilicata	62	70,5	74,6	70,5	2,1
Calabria	57	61,2	62,5	62,1	2,2
Campania	67	65,4	65,9	65,1	2,3
Emilia-Romagna	130	132,6	131,6	126,2	1,9
Friuli-Venezia Giulia	118	118,9	116,0	112,5	1,4
Lazio	117	117,1	116,3	114,1	1,8
Liguria	117	106,8	108,8	108,2	2,1
Lombardia	139	137,7	136,2	131,3	1,9
Marche	104	103,1	104,3	100,7	2,2
Molise	79	77,4	80,4	78,1	2,2
Piemonte	121	121,6	120,7	115,1	1,3
Puglia	73	66,7	67,3	65,0	1,9
Sardegna	75	76,0	78,7	76,0	2,2
Sicilia	69	65,9	66,3	65,3	2,1
Toscana	114	112,6	113,5	111,1	2,0
Trentino- Alto Adige	119	137,3	135,7	133,0	2,4
Umbria	99	101,6	101,6	97,9	2,0
Valle d'Aosta	128	139,8	129,3	123,9	0,6
Veneto	118	121,9	121,3	115,8	1,9
Zróżnicowanie regionalne (najlepszy region do najgorszego)	2,1	2,3	2,2	2,1	x

Tab. 1. PKB per capita według PPS we Włoszech w latach 1989–2001

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Portraits of the regions vol. 2, Eurostat 1993; Third report on economic and social cohesion. European Commission, Brussels, 2004, Second report on Economic and Social Cohesion. European Commission, Brussels, 2001.*

Trzecia Italia tzw. Terzia Italia (Veneto, Friuli, Emilia-Romania, Toskania, Marcja) i Południe tzw. Mezzogiorno (Abruzja, Basilicata, Molise, Apulia, Kampania, Kalabria, Sycylia, Sardynia). W latach 90. i na początku XXI wieku północne i środkowe Włochy nadal były (i są) dużo lepiej rozwinięte niż część południowa, mimo podejmowanych przez rząd prób przeciwdziałania (głównie poprzez stymulowanie rozwoju obszarów najbardziej zacofanych).

Zróźnicowanie poziomu społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów

Włoch w latach 90. oraz na początku XXI wieku przedstawiają tabele 1. i 2.

Na podstawie tabel widać, że w latach 90. stosunek PKB per capita w najsilniejszym regionie (Trentino-Alto Adige – region północny) do PKB w najbabszym (Kalabria – region południowy) wynosił ok. 2,2 (por. tab. 1.), a stopa bezrobocia w południowej części Włoch była cztery razy większa niż na północy, a dwa razy większa niż średnia krajowa (por. tab. 2.).

Sukces gospodarczy regionów **północnej części Włoch** (m.in. Lombardia, Piemont,

Region	Zatrudnienie w sektorach w %						Stopa bezrobocia		Osoby z wyższym wykształceniem w % ogółem 2000	Eur. patenty na mln miesz. przec. w latach 98-00
	rolnictwo		przemysł		usługi					
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000		
Włochy	9	5,2	32	31,8	59	63,0	9,0	10,8	10	68,2
Abruzzo	12	4,7	28	33,4	60	61,9	9,0	7,6	10	59,5
Basilicata	22	10,7	27	34,9	52	54,4	19,0	17,4	7	13,3
Calabria	22	10,9	18	18,5	60	70,6	20,1	27,7	10	7,0
Campania	12	6,8	24	23,8	65	69,4	17,7	23,6	10	9,8
Emilia-Romagna	10	6,1	36	35,4	55	58,5	3,7	2,7	12	146,6
Friuli-Venezia Giulia	5	3,2	32	33,6	63	63,2	5,0	4,3	10	109,0
Lazio	5	3,0	20	19,1	75	77,9	9,7	11,9	13	44,0
Liguria	6	3,6	22	23,8	72	72,6	7,5	9,4	11	57,0
Lombardia	3	2,1	44	39,8	53	58,1	3,0	4,5	10	146,6
Marche	10	3,6	37	43,1	53	53,3	5,5	5,4	12	55,8
Molise	20	11,3	25	27,7	55	61,0	10,7	13,6	11	9,2
Piemonte	7	3,9	41	38,5	52	57,5	5,3	6,7	9	110,6
Puglia	17	11,2	25	25,9	58	61,8	12,9	17,6	10	9,4
Sardegna	14	9,8	23	21,4	63	68,8	16,8	20,5	8	16,8
Sicilia	15	9,5	20	19,4	65	71,0	19,3	24,2	9	13,8
Toscana	5	3,9	35	34,0	60	62,2	6,7	6,7	10	59,2
Trentino-Alto Adige	11	8,7	26	26,3	63	65,0	2,4	3,1	8	52,9
Umbria	9	4,1	32	32,1	59	63,9	7,2	6,7	12	35,2
Valle d'Aosta	10	6,3	28	20,4	62	73,3	2,1	4,5	8	17,8
Veneto	7	4,5	42	41,6	51	54,0	3,4	4,2	9	98,0

Tab. 2. Podstawowe dane dotyczące sytuacji ekonomiczno-społecznej poszczególnych regionów Włoch w latach 1990–2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Portraits of the regions vol. 2, Eurostat 1993; Third report on economic and social cohesion. European Commission, Brussels, 2004, Second report on Economic and Social Cohesion. European Commission, Brussels, 2001.

Valle D'Aosta, Trentino Alto-Adige) w dużym stopniu jest zasługą poważnych inwestycji rządu włoskiego w duże ośrodki przemysłowe i rodzime koncerny, prowadzonych na przełomie lat 50. i 60. W omawianym okresie odnotowano także ogromny napływ emigrantów z ubogiego Południa, którzy tworzyli zasoby taniej siły roboczej dla intensywnie rozwijającej się działalności przemysłowej (Grosse 2004: 148). W latach 70. przedsiębiorstwa przemysłowe stanęły co prawda w obliczu zagrożenia związanego z kryzysem światowym, jednak zostało ono zażegnane przez wzrost gospodarczy w sektorze usług, zwłaszcza w dużych obszarach miejskich oraz metropolitalnych.

Sukces północnej części Włoch związany jest również z jej dominacją pod względem zasobności gospodarki opartej na wiedzy. Badania prowadzone nad lokalizacją innowacji związanych z sektorem informatycznym i telekomunikacyjnym wskazują, że koncentruje się tutaj większość tychże innowacji – 90% patentów firm krajowych pochodzi z Piemontu, a 80% patentów firm zagranicznych z Lombardii; koncentracja ta utrzymuje się w obu regionach od końca lat 60. Okazuje się, że ok. 80% innowacyjnych firm funkcjonuje właśnie na Północy lub w regionach Trzeciej Italii (Grosse 2004: 148). Siła innowacyjna regionów północnych bazuje głównie na silnych więzach ze środowiskami akademickimi i intensywnie prowadzonych pracach badawczo-rozwojowych, co w rezultacie przyciąga inwestorów zagranicznych ukierunkowanych na działania innowacyjne (zwłaszcza w Lombardii). Z kolei obszar Trzeciej Italii opiera się na wysokiej specjalizacji produktowej i innowacjach organizacyjnych niewymagających wysokich nakładów.

Najgorzej rozwinięta jest działalność innowacyjna na Południu, gdzie brakuje bazy naukowej i badawczo-rozwojowej, a większość innowacji pochodzi z zewnątrz – ok. 70% wszystkich kosztów związanych z prowadzeniem innowacji wiąże się z zakupem technologii, wyposażenia lub adaptacji importowanych rozwiązań. W ten sposób przedsiębiorstwa są uzależnione technologicznie od pozostałych obszarów kraju lub zagranicy. W rezultacie przeważająca część firm prywatnych na Południu stanowią filie przedsiębiorstw z innych rejonów (Grosse 2004: 148).

Sygnalizowana już słaba pozycja Południa związana jest z inną ścieżką roz-

woju, którą szedł ten obszar. Południe jest znakomitym przykładem obszaru problemowego, sprawiającego poważne trudności polityce regionalnej krajowej i europejskiej, gdzie dominują efekty błędnego koła⁷. Podstawowym problemem Mezzogiorno jest szara strefa – szacuje się, że ok. 26% pracujących zatrudnionych jest na czarno. Infrastruktura jest rozwinięta dużo poniżej średniej krajowej, zwłaszcza kolej i transport lotniczy, natomiast w przypadku edukacji czy służby zdrowia kłopot polega na niskiej jakości usług. Ponadto problem zorganizowanej przestępczości stanowi barierę dla rozwoju endogenicznego i inwestycji (OECD 2001: 14). Sytuacja taka wynika m.in. z historycznych warunków, w których formalnie kształtowały się zarysy terytorialne Południa (długotrwała obecność absolutystycznej monarchii burbońskiej, brak tradycji republikańskich, częste zmiany wewnętrznego układu terytorialno-administracyjnego, brak regionalnej tożsamości i lojalności) (Gašior-Niemiec 2003: 132).

Dominującą strategią, za pomocą której chciano włączyć Południe w nurt rozwoju i postępu, była polityka *transformismo* oraz nadzwyczajnej interwencji państwa na tym obszarze. W latach 50. uruchomiono Cassa per il Mezzogiorno, mającą na celu realizację dużych inwestycji na Południu. Transfery z budżetu państwa były wypłacane w dwóch celach: doprowadzenia do podniesienia poziomu życia i konsumpcji (służył do tego system rent, emerytur, zasiłków itp.) oraz zrealizowania programu uprzemysłowienia (za pomocą robót publicznych, dotacji, inwestycji publicznych itp.) (Gašior-Niemiec 2003: 128). W latach 60–70 obszar Południa podlegał industrializacji w oparciu o firmy państwowe. Inwestowano w przemysł ciężki, powstały przemysłowe bieguny takie jak Taranto, Siracusa, Brindini; rozwój był obserwowany także w innych sektorach, jak spożywczy, lekki, mechaniczny. Początkowo wdrażanie programów rządowych i samorządowych dawało rezultaty, podniósł się standard życia. Jednak w dalszych latach, mimo pewnych konsekwencji pozytywnych, takich jak: rozwój infrastruktury transportowej, postęp w dziedzinie oświaty i edukacji, zaczęły dominować konsekwencje negatywne polegające na: malwersacjach, marnotrawstwie środków, korupcji, biurokratyzacji aparatu administracyjnego itp.

W 1986 zreformowano Cassa, ale nie wpłynęło to na poprawę sytuacji. Okazało się, że rozwój rozprzestrzenia się pomiędzy terenami zbliżonymi do siebie pod względem instytucjonalnym, ale tylko tam, gdzie istnieje sieć małych przedsiębiorstw, małych miasteczek, przemysł lekki, nowoczesne usługi, natomiast nie jest związany z tradycyjnymi usługami i ciężkim przemysłem (nie było rozprzestrzeniania się rozwoju z biegunów przemysłowych na resztę obszaru). Dodatkowy problem stanowiły polityczne przepychanki i przestępczość zorganizowana (OECD 2001: 16).

System oparty o politykę *transformismo* załamał się na początku lat 90. W tym czasie na Południu PKB per capita wynosił 68,9% średniej unijnej (122% na północy Włoch), płynęło tam 53% wszystkich transferów budżetowych, podczas gdy dochodziło stamtąd do budżetu państwa tylko 20% wpływów z podatków bezpośrednich i 29% z pośrednich. Nie produkowano tam żadnej renomowanej marki, poziom usług (w tym turystycznych) odbiegał od standardów europejskich. Do tego dołożył się niedorozwój państwa obywatelskiego, korupcja i tendencje do omijania prawa oraz rozwój przestępczości zorganizowanej. Nawarwienie problemów społecznych, brak oznak ożywienia gospodarczego oraz presja ze strony Komisji Europejskiej były wyraźnym sygnałem, że należy zdecydowanie zmienić strategię interwencji (Gąsior-Niemiec 2003: 129–130).

Od 1992 roku omawiany system zaczął się zmieniać, co było spowodowane m.in. koniecznością zwiększenia dyscypliny finansowej. Znacznie ograniczono pomoc państwa (w 1997 stanowiła ona ok. 70% pomocy otrzymywanej w 1992) (OECD 2001: 17) i wiele obszarów znalazło się w sytuacji kryzysu i spadku zatrudnienia. Jednocześnie zmiany objęły decentralizację funkcji rządowych. Podjęto działania osłabiające mafię, która jednocześnie straciła część swoich wpływów w wyniku obciążenia subsydiów państwowych, których rozdziałem była zainteresowana. W 1990 rozpoczęto zmiany w organizacji samorządu terytorialnego (m.in. zmiany finansowe, ordynacji wyborczej), które doprowadziły do umocnienia i ustabilizowania władz lokalnych. Początkowo wszystkie te zmiany doprowadziły do stagnacji – w latach 1993–1995 przeciwna stopa wzrostu PKB wynosiła na Południu 0,3%, a w Centrum i na

Północy 1,6% (OECD 2001: 20). Jednak od 1997 roku sytuacja zaczęła się poprawiać – w latach 1996–1998 wzrost gospodarczy wynosił 1,7% na Południu, a tylko 1,4% na Północy. Wzrostowi temu towarzyszył wzrost inwestycji na Południu (4,3%, w latach 1980–1992 tylko 0,8%), a także przyrost nowych firm, zwłaszcza w sektorze usług. Wzrosł także eksport firm zlokalizowanych na Południu we włoskim eksporcie ogółem. Zaczęła także maleć stopa bezrobocia.

Plan rozwoju Mezzogiorno na lata 2000–2006 został opracowany w oparciu o negocjacje pomiędzy rządem, lokalnymi władzami i społecznościami, tak aby zaangażować wszystkie szczeble administracji w proces kreowania, ewaluacji i implementacji polityki rozwoju oraz doprowadzić do wydobycia niedocenianych zasobów naturalnych i społecznych w Mezzogiorno (OECD 2001: 30). Jednak jak na razie trudno ocenić rezultaty tego planu.

Bieżące dane statystyczne cały czas potwierdzają rozbieżności w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy Północą i Centrum a Południem, np. w 2005 r. przeciętny dochód przypadający na rodzinę mieszkającą na Południu był równy ok. ¼ dochodów rodziny mieszkającej na Północy (niezależnie od tego, czy zostaną wzięte pod uwagę różne dodatkowe płatności ze strony państwa, czy nie) (Annual Report 2006: 14). Co prawda na Południu powstaje coraz więcej nowych firm (więcej niż na Północy), jednak ich „długość życia” jest niższa niż w regionach północnych. Stopa bezrobocia w 2004 r. na Północy wynosiła 4,3%, w regionach centralnych 6,5%, natomiast na Południu aż 15% (przy średniej krajowej stopie bezrobocia wynoszącej 8%) (Italy in figures 2005: 24). Co prawda stopa bezrobocia na Południu spada, jednak po części jest to spowodowane spadkiem aktywności zawodowej kobiet (w 2004 r. wynosiła tylko 38,7%; dla porównania na Północy 58,4%), a nie wzrostem zatrudnienia. Poziom świadczeń społecznych i wydatków samorządowych jest tu nadal najniższy, mimo, że największą liczbą osób korzysta z pomocy społecznej. (Annual Report 2006)

„Regionem, który chyba zerwał z ponurym zestawem cech charakteryzujących gospodarkę Południa, jest Abruzja” (Grosse 2004: 151). Odnotowuje ona znaczący dopływ inwestycji, duży poziom

rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, niskie bezrobocie i relatywnie wysoki poziom PKB per capita. Abruzja cechuje się silną reprezentacją przedsiębiorców, która potrafiła nawiązać partnerski dialog z władzami publicznymi. Zakłady produkcyjne w Abruzji są silnie powiązane z dużymi przedsiębiorcami pochodzącymi z północnej części Włoch, względem których pełnią rolę podwykonawców. Ponadto w Abruzji przez ponad dwadzieścia lat sprawował władzę Remo Gaspari (1970–92). Był on zręcznym politykiem, który obsadził swoimi poplecznikami większość stanowisk we władzach szczebla regionalnego i lokalnego w całym regionie. Gaspari okazał się dobrym menedżerem, który umiał przyciągnąć do Abruzji inwestorów. Dzięki swoim rozległym powiązaniom potrafił zdobyć pokaźne inwestycje na infrastrukturę drogową i inwestycje oświatowe, zmobilizował władze samorządowe do współdziałania na rzecz promowania rozwoju gospodarczego (Grosse 2004: 161).

W latach 70. pojawiło się nowe centrum rozwoju gospodarczego, tzw. Trzecia Italia. W latach 80. i 90. szczegółowo opisano ten fenomen, określając go jako alternatywny wobec fordyzmu i neoliberalizmu model rozwoju społeczno-gospodarczego oparty na zintegrowanych w ramach społeczności lokalnych systemach małych i średnich przedsiębiorstw (Gąsior-Niemiec 2003: 139).

W latach 90. regiony centralne były najdynamiczniej rozwijającymi się obszarami Włoch. Zjawiska rozwoju opierały się głównie na wysokiej dynamice MSP. Rozwój tego sektora był możliwy dlatego, że nie tłumiła go konkurencja z dużymi przedsiębiorstwami państwowymi (bo w tych regionach rząd nie lokował wielkich przedsięwzięć w latach 50. i 60.) ani z kapitałem zagranicznym (Grosse 2004: 152). Rozwój małych przedsiębiorstw był oparty na systemie elastycznej specjalizacji. Nowatorstwo polegało także na terytorialnej specjalizacji produkcji. Produkowano dobra rzemieślnicze i luksusowe. Motorem napędowym była wysokiej jakości kadra rzemieślnicza, ukształtowana przez dobrze rozwiniętą sieć szkół zawodowych. Ponadto duże znaczenie miało środowisko artystów i projektantów współpracujących z przedsiębiorstwami. Przedsiębiorczość miała silną bazę społeczną, wiele nowych przedsiębiorstw gospodarczych opierało się na

działalności rodzinnej, co obniżało początkowe koszty inwestycji i stwarzało poczucie bezpieczeństwa i wzajemnego zaufania. Solidną bazę tworzyły również organizacje przedsiębiorców branżowych, które generowały sieć kontaktów niezbędnych dla wzajemnej nauki itp., i zbudowały tzw. system instytucjonalnej kooperacji. Ostatnie badania wskazują jednak na stopniową zmianę struktury ekonomicznej okręgów przemysłowych Trzeciej Italii (Grosse 2004: 153). Powoli następuje koncentracja własności i stopniowy wzrost wielkości dominujących przedsiębiorstw. Sieci kooperacyjne przekształcają się w grupy przedsiębiorstw kontrolowanych przez pojedynczego właściciela.

Organizacje przedsiębiorców nawiązały bezpośrednią współpracę z bankami regionalnymi oraz władzami lokalnymi i regionalnymi, więc rozwój gospodarczy był m.in. wynikiem silnego wsparcia ze strony władz lokalnych i, w mniejszym stopniu, regionalnych. Innym czynnikiem rozwoju okazało się nastawienie przedsiębiorców i władz publicznych na wprowadzanie innowacji produkcyjnych. Wystarczy przytoczyć fakt, że liczba zgłoszonych patentów na liczbę mieszkańców w Emilii-Romanii jest ponad 30 razy większa niż średnia liczba patentów w regionach południowych Włoch (por. tabela 2). Cechą samorządów lokalnych tych regionów jest silne przywództwo polityczne, które skupia swoje działania na rozwoju gospodarczym. Władze lokalne promują więc różnorakie, autorskie programy gospodarcze.

2.3. Modele rozwojowe we Włoszech a polityka regionalna.

Podsumowując, można stwierdzić, że we Włoszech możemy zaobserwować zasadniczo trzy modele rozwojowe:

- model oparty na znaczących inwestycjach przemysłowych w regionach północnych, bazujących na subwencjach państwowych, a później na funduszach strukturalnych; model ten był efektywny i doprowadził gospodarkę Włoch do czołówki gospodarczej państw Europy,
- model Trzeciej Italii, oparty na kapitale społecznym – silnych organizacjach przedsiębiorców, rozwiniętej sieci współpracujących ze sobą MSP, które cechuje elastyczność działania i produkcji oraz aktywność władz lokalnych; model ten opiera się również na innowacjach organizacyj-

nych i stylistycznych, natomiast nie ma tutaj intensywnie rozwiniętej działalności badawczo-rozwojowej czy naukowej,

- model Mezzogiorno, który można nazwać modelem „antyrozwojowym”; tutaj inwestycje państwa, zamiast pobudzić rozwój tych regionów, tylko utrwaliły ich zacofanie.

Dzisiejsze zróżnicowanie Włoch ma więc swoje korzenie w czynnikach instytucjonalnych, historycznie uwarunkowanej strukturze społeczno-kulturalno-ekonomicznej, która dodatkowo w okresie powojennym została utrwalona przez politykę regionalną państwa (w tym kontekście szansą dla rozwoju regionów Trzeciej Italii było to, że nie podlegały one zbyt dużej interwencji państwa i polityce industrializacji, więc było tam miejsce do uruchomienia mechanizmów wzrostu endogennego). Jeden z badaczy zróżnicowania Włoch, Carlo Donolo, uważa, że czynnikiem decydującym dla rozwoju społeczno-ekonomicznego jest wyposażenie instytucjonalne danej społeczności, a przede wszystkim poziom, typ i jakość kapitału społecznego oraz funkcjonujący tam model *governance* (Gąsior-Niemiec 2003: 135). W tym kontekście Donolo podkreśla dysfunkcjonalność otoczenia administracyjno-politycznego na Południu: upolitycznienie i rozrost biurokracji, rutynowy brak odpowiedzialności, brak przejrzystych procedur decyzyjnych, niskie kompetencje techniczne, zła jakość wyposażenia technicznego, niskie kwalifikacje personelu, brak wyciągnięcia danego obszaru, bierna realizacja dyrektyw płynących z centrum, nastawienie na adaptację, a nie innowację. Problem stanowi poza tym szara strefa⁸.

W ostatnich latach sytuacja na Południu ulega polepszeniu, m.in. pod presją Unii Europejskiej. Szkolenia, staże, wymóg podnoszenia kwalifikacji, zwiększone przepływy komunikacyjne w sferze publicznej, kierowanie się imperatywem równych szans, wydajności i konkurencyjności, wyszczuplanie struktur administracyjnych, rozwój społeczeństwa obywatelskiego itp. tworzą podstawy dla oddolnego ożywienia społeczno-gospodarczego (Gąsior-Niemiec 2003: 136).

3. Podsumowanie

Modele rozwojowe poszczególnych obszarów różnią się od siebie w zależności od czynników społecznych, politycznych,

historycznych, które determinują charakter danego obszaru. Modele rozwojowe mogą być wspólne dla całych krajów, ale mogą też różnić się od siebie w skali jednego kraju (jak właśnie w przypadku modeli włoskich) czy nawet w skali jednego regionu (Abruzja a reszta południowych Włoch). W związku z tym polityka regionalna prowadzona w danym kraju musi uwzględniać te różnice, inaczej nie przyniesie ona zamierzonych rezultatów, a nawet może pogłębić zacofanie danego obszaru.

Jakie konkretne czynniki odpowiadają za zróżnicowanie regionalne (czyli m.in. za to, że jedne regiony rozwijają się, inne są w stagnacji, że każdy z nich ma charakterystyczny dla siebie model rozwojowy), a więc determinują sposób prowadzenia polityki regionalnej? Podstawowym czynnikiem jest jakość kapitału ludzkiego, a szerzej – **kapitału społecznego**. Istotne dla rozwoju regionalnego są zwłaszcza takie jego cechy jak przedsiębiorczość, wykształcenie, innowacyjność, umiejętność współpracy, zaufanie. Zdecydowanie niekorzystne natomiast są: nieuczciwość, korupcja, zamknięcie na nowe trendy, niechęć do nabywania nowych umiejętności, itp.

Różnice w kapitale społecznym, dotyczący takich kwestii jak zaufanie do państwa czy siła więzi rodzinnych, determinują konkretny model rozwojowy (wyraźnie widać to na przykładzie północnych i środkowych Włoch). Kapitał społeczny ma znaczący wpływ na charakter gospodarki, np. zbyt silna siatka powiązań społecznych (oparta na silnym zaufaniu jednostek do siebie, ale niewielkim do państwa) tworząca bogate zasoby kapitału społecznego, a jednocześnie silnie zobowiązująca i wymagająca lojalności może być krępująca dla przedsiębiorczości (jeżeli w społeczeństwie nie ma norm propagujących pracę, wysiłek itp.) oraz ograniczać rozwój wielkiego przemysłu. Takie problemy widać na południu Włoch.

Natomiast luźna kooperacja społeczna, umożliwiająca dostęp do nauki i informacji, może powodować znacznie większą elastyczność działania, a więc możliwości dostosowywania się do nowej sytuacji i wprowadzania innowacji. Jest to sytuacja szczególnie istotna tam, gdzie chce się stworzyć podstawy wielkiego przemysłu.

Kapitał społeczny i kontekst kulturowy określają także sposób i zakres prowadzenia przez państwo polityki gospodarczej.

Okazuje się, że polityka prorozwojowa przynosi większe korzyści w społeczeństwach o długiej tradycji uczciwej i kompetentnej administracji państwem (Fukuyama 1997: 28); tam, gdzie istnieje szacunek dla władzy i zaufanie do państwa oraz przedkładanie interesu społecznego nad interes własny.

Waga sektora państwowego jest więc różna w zależności od danej kultury. W kulturach rodzinnych, takich jak włoska, interwencja państwowa jest często jedynym sposobem na stworzenie wielkiego przemysłu, jest zatem nieunikniona, jeżeli państwo chce uczestniczyć w światowych rynkach wielkoprzemysłowych. Z drugiej strony państwa o wysokim stopniu zaufania w społeczeństwie są w stanie zbudować przemysł na wielką skalę bez pomocy rządu. Innymi słowy, przy podejmowaniu decyzji o uruchomieniu dotacji państwowych ekonomiści powinni brać pod uwagę zarówno kapitał, zasoby w rozumieniu tradycyjnym, jak i kapitał społeczny. Jeżeli kapitał społeczny nie jest wystarczający, państwo może pomóc w jego zwiększeniu. Podobnie jakość kapitału ludzkiego można poprawić, tworząc więcej szkół i uniwersytetów. Potrzeba interwencji państwowej w dużej mierze zależy jednak od danej kultury i struktury danego społeczeństwa (Fukuyama 1997: 26).

Rozważając skuteczność polityki regionalnej w kontekście kapitału społecznego, można zauważyć, że najlepsze efekty dla rozwoju regionalnego przynoszą właśnie inwestycje w kapitał ludzki, głównie zmierzające do poprawy wykształcenia (przykład włoskiego Południa).

Drugim istotnym czynnikiem rozwoju jest różnorodność i jakość struktury gospodarczej – rozwijają się przede wszystkim te obszary, gdzie struktura gospodarcza została dopasowana do wymogów nowoczesnej gospodarki rynkowej. W tej gospodarce podstawową rolę pełni przemysł (ale ten oparty na systemie elastycznej produkcji, wysokich kwalifikacjach pracowników i innowacyjności) oraz usługi finansowe i biznesowe. Chociaż w latach 70. przedsiębiorstwa przemysłowe na Północy stanęły w obliczu zagrożenia związanego z kryzysem światowym, jednak został on zrównoważony poprzez wzrost gospodarczy w sektorze usług, zwłaszcza w dużych obszarach miejskich oraz metropolitalnych. Sukces północnej części Włoch związany jest również z jej dominacją pod względem zasobności gospodarki opartej na wiedzy.

Jeżeli chodzi o sektor badawczo-rozwojowy, to na przykładzie Włoch można zauważyć, że intensywnie rozwinięta działalność badawczo-rozwojowa i naukowa mają przede wszystkim znaczenie dla rozwoju regionów przemysłowych (tam, gdzie istnieją duże, nowoczesne zakłady przemysłowe). Natomiast przykład środkowej części Włoch, gdzie rozwój oparty jest m.in. na rozwiniętej sieci współpracujących ze sobą MSP, które cechuje elastyczność działania i produkcji, pokazuje, że ważniejsza od rozwiniętego sektora badawczo-rozwojowego jest siła tkwiąca w kapitale społecznym, jego innowacyjność i przedsiębiorczość.

W wielu regionach pobudzenie rozwoju gospodarczego zaczyna się od inwestycji infrastrukturalnych. Okazuje się jednak, że wpływ tych inwestycji na aktywność ekonomiczną jest przeceniony. Inwestycje infrastrukturalne przede wszystkim poprawiają jakość życia mieszkańców regionu, jednak nie wystarczają do pobudzenia rozwoju gospodarczego i zachęcenia przedsiębiorstw do lokowania tam swojej działalności, zwłaszcza jeżeli region charakteryzuje się słabymi lokalnymi systemami produkcyjnymi, niskim poziomem przedsiębiorczości i zaplecza technologicznego oraz słabym wyposażeniem w kapitał ludzki. Może być też tak, że rozbudowana infrastruktura komunikacyjna może narazić dany region na intensywniejszą ekspozycję na konkurencję ze strony silniejszych i bardziej zaawansowanych firm z regionów lepiej rozwiniętych. Z drugiej jednak strony bez rozwiniętej infrastruktury trudno prowadzić działalność gospodarczą, zwłaszcza przemysłową. Dlatego też inwestycje infrastrukturalne są konieczne, ale muszą być podbudowane innymi działaniami, np. wspieraniem przedsiębiorczości, inwestycjami w kapitał ludzki.

Kolejną sprawą, istotną zwłaszcza w przykładzie włoskim, jest jakość administracji publicznej (głównie samorządu lokalnego) na danym terenie. Podstawową przeszkodą w rozwoju gospodarczym regionów południowych było właśnie dysfunkcjonalne otoczenie administracyjno-polityczne: upolitycznienie i rozrost biurokracji, brak przejrzystych procedur decyzyjnych, niskie kompetencje techniczne, zła jakość wyposażenia technicznego, niskie kwalifikacje personelu, brak wizji rozwoju danego obszaru, nastawienie na adaptację, a nie innowację, korupcja.

Z kwestią tą wiąże się prowadzenie polityki regionalnej. Jeżeli chodzi o jej efekty dla zmniejszenia zróżnicowania regionalnego, to trudno jednoznacznie je ocenić. Znaczne uniezależnienie się układu gospodarczego (w tym głównie wielkich korporacji międzynarodowych) od decyzji władz publicznych powoduje, że te ostatnie mają coraz mniejsze możliwości wpływania na przestrzenne rozmieszczenie procesów rozwoju. Tylko w bardzo ograniczonym zakresie motorem zmian w regionalnej strukturze rozwoju jest świadoma, lecz z reguły mało skuteczna polityka regionalna poszczególnych państw i organizacji międzynarodowych. Znacznie silniejszym czynnikiem takich przemian jest zmiana relacji między cechami danego obszaru a kryteriami lokalizacji obowiązującymi na danym etapie rozwoju. Doświadczenie południowych Włoch wskazuje, że nawet jeśli się wydaje znaczne środki, rozwoju nie da się zaszczepić tam, gdzie on sam „nie chce” się pojawić (Gorzela 2004: 63). W takich sytuacjach pomocna może być poprawa kapitału ludzkiego (edukacja i szkolenia) oraz społecznego (umiejętności współdziałania, zaufanie, społeczeństwo obywatelskie), szczególnie w regionach zapóźnionych. Wymaga to silnej inspiracji ze strony rządu i innych agend centralnych, gdyż jednym z przejawów zapóźnień w świadomości i umiejętności racjonalnego organizowania działań zbiorowych jest niewiedza o braku tych umiejętności i zapóźnieniach w rozumieniu procesu rozwoju (Gorzela 2004: 65). A więc sama polityka regionalna państwa, bez dodatkowych impulsów wewnątrz regionu oraz pewnych silnych stron regionu, na których można zbudować przewagę konkurencyjną, jest jednak nieskuteczna.

Z prowadzeniem polityki regionalnej wiąże się kwestia pomocy publicznej. Pomoc ta może być efektywna jedynie wtedy, gdy wspiera własne wysiłki regionu, podejmowane w celu zmian struktur społecznych i gospodarczych. Inaczej może prowadzić do utrwalenia strukturalnego zacofania danego obszaru, do uzależnienia wszelkich procesów gospodarczych i społecznych od pomocy zewnętrznej oraz wykształcenia się strategii rozwoju ograniczającej się do poszukiwania korzyści zewnętrznych. Efektywność pomocy publicznej zależy także od zdolności absorbowania środków przez dany obszar. Zdolność absorpcyjna środków obejmuje zdolność administracyjną i strukturalną.

Administracyjny wymiar zdolności absorpcyjnej obejmuje takie zagadnienia jak: wiedza i umiejętności kadr administracyjnych, sprawność agencji zarządzających i płatniczych, przejrzystość i przestrzeganie procedur, dostępność krajowych środków finansowych, skuteczność kontroli i monitoringu. Natomiast wymiar strukturalny dotyczy klarowności celów polityki strukturalnej, jakości układu instytucjonalnego prowadzenia polityki strukturalnej, skuteczności instrumentów polityki strukturalnej, efektywności przedsięwzięć publicznych, poziomu przedsiębiorczości (Hausner 2001: 25–26).

Informacje o autorce

Dr Dorota Stokowska – e-mail: dstok@wp.pl

Przypisy

- ¹ W literaturze istnieje bardzo wiele definicji regionów. Nie wnikając w spory metodologiczne dla potrzeb tego artykułu wystarczy przyjąć, że region „jest to układ terytorialny będący częścią większej całości – z reguły państwa (...) – charakteryzujący się pewną wewnętrzną jednorodnością, ujmowaną zarówno funkcjonalnie, jak i z punktu widzenia podobieństwa cech społeczno-ekonomicznych. (...) Na region patrzmy więc jak na pewną całość poddającą się oglądowi statystycznemu, faktograficznemu (...)” (Gorzela 2003: 40)
- ² Fordyzm jest jednym z etapów (modelów) rozwojowych społeczeństwa; każdy z takich etapów charakteryzuje się specyficznymi cechami, dotyczącymi m.in. wiodącej dziedziny gospodarczej, podstawowych zasobów, czynników lokalizacji działalności gospodarczej itp.
- ³ „Konkurencyjność, określaną ogólnie w ekonomii jako zdolność do osiągnięcia sukcesu w gospodarczej rywalizacji, w dziedzinie rozwoju regionalnego pojmuje się jako zdolność do przystosowania się do zmieniających warunków, pod kątem utrzymania lub poprawy pozycji w toczącym się również między regionami współzawodnictwie” (Winiarski 1999: 8–9). Współzawodnictwo przejawia się w formie rywalizacji o dostęp do różnego rodzaju korzyści z zewnątrz – w rywalizacji w przyciąganiu w przyciąganiu inwestycji prywatnych (przedsiębiorców, organizacji gospodarczych krajowych i zagranicznych), przyciąganiu turystów krajowych i zagranicznych, pozyskiwaniu subwencji i innych form wsparcia z budżetu centralnego, pozyskiwaniu środków pomocowych Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych, o lokalizację siedzib ważnych instytucji i ich agend, o organizację dużej rangi imprez i spotkań o zasięgu krajowym i międzynarodowym oraz o realizację dużych projektów infrastrukturalnych,

- ekologicznych i społecznych. Pośrednia strategia konkurencji regionu oraz konkurencyjność jego przestrzeni może być weryfikowana bezpośrednio konkurencyjnością regionalnych firm.
- ⁴ Ten podrozdział jest oparty na części pracy doktorskiej autorki pt. *Uwarunkowania rozwoju regionalnego i lokalnego*.
- ⁵ Rola regionów została jeszcze wzmocniona poprzez regulacje z 2001 r.
- ⁶ Te dwie sprzeczne funkcje mogą istnieć razem dlatego, że zdecentralizowane zadania tradycyjnie podporządkowane były i są centralnemu zarządzaniu (Kudrycka 1997: 100)
- ⁷ Pojęcie efektów błędnego koła zostało wprowadzone przez G. Myrdala. Według niego rozwój gospodarczy jest długim procesem historycznym, uwarunkowanym nie tylko czynnikami ekonomicznymi, ale również społecznymi i kulturowymi. Zróżnicowanie regionalne rozwoju pogłębia się wraz z upływem czasu ze względu na skumulowane i wzajemnie sprzężone oddziaływanie przyczyn ekonomicznych, politycznych i kulturowych. W ten sposób obszary bogate rozwijają się coraz szybciej, natomiast biedne pogrążają się w stagnacji. Powoduje to powstanie własnego mechanizmu błędnego koła, którego nie można przerwać, odwołując się jedynie do samoregulacji rynkowej (Grosse 2002: 28–29).
- ⁸ Jeden z badaczy, Aniello, zastanawia się, czy ma sens definiowanie szarej strefy jako marginesu bezprawia, w sytuacji gdy na niektórych obszarach stanowi ona dominującą formę organizacji stosunków społeczno-ekonomicznych, na dodatek opartą na zaufaniu, normach wzajemności i solidarności (za: Gąsior-Niemiec A. 2003: 145).

Bibliografia

- Dobroczyński, M. 2002. Włochy: posegmentowane mocarstwo europejskiego Południa. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2–3.
- European Commission. 2001. *Second report on Economic and Social Cohesion*. Bruksela.
- European Commission. 2004. *Third report on economic and social cohesion*. Bruksela.
- Eurostat. 1993. *Portrait of the regions*, vol. 2.
- Fukuyama, F. 1997. *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa – Wrocław: PWN.
- Gąsior-Niemiec, A. 2003. Mezzogiorno: próba reinterpretacji. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(11).
- Gorzelał, G., Jałowiecki, B. 2000. Konkurencyjność regionów. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(1).
- Gorzelał, G. 2003. Bieda i zamożność regionów – założenia, hipotezy, przykłady. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(11).
- Gorzelał, G. 2004. Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(18).
- Grosse, T.G. 2002. Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(8).
- Grosse, T.G. 2004. *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Hausner, J. 2001. Modele polityki regionalnej w Polsce. w: Brdulak, J. (red.) *Problemy rozwoju regionalnego*, Warszawa: Dom Wydawniczy Bellona.
- ISTAT. 2005. *Italy in figures*.
- ISTAT. 2006. *Annual Report*.
- Jałowiecki, B., Szczepański, M. 2002. *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Tychy: Śląskie Wydawnictwo Naukowe.
- Jeżewski, J. (red.) 1995. *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Karpiński, A. 1992. *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowej. Próba uogólnienia doświadczeń światowych*, Wrocław: Ossolineum.
- Kudrycka, B. 1997. Finanse gminne we Włoszech. w: Ruśkowski, E. (red.) *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*. Białystok: Temida 2.
- OECD. 2001. *Territorial Reviews. Italy*, Paryż.
- Olejniczak, K. 2003. Apetyt na grona? Koncepcja gron oraz koncepcje bliskoznaczne w teorii i praktyce rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(12).
- Pietrzyk I., 2000. *Polityka regionalna Unii Europejskiej I regiony w państwach członkowskich*. Warszawa, PWN.
- Winiarski, B. (red.) 1992. *Polityka ekonomiczna*, Warszawa: PWN.