

Tomasz Grzegorz Grosse

WPLYW PROCESÓW GLOBALNYCH I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ NA POLSKI SYSTEM POLITYKI REGIONALNEJ*

Artykuł analizuje współczesne trendy gospodarki regionalnej na tle procesów globalizacyjnych oraz integracji europejskiej. Zwrócono uwagę m.in. na wzrastającą konkurencję gospodarczą między poszczególnymi regionami. Jednocześnie omówiono wpływ procesów globalnych na funkcjonowanie administracji publicznej. Przedstawiono także pogląd, według którego władze publiczne mają do odegrania kluczową rolę w dziedzinie wspierania rozwoju gospodarczego i przygotowania regionu do światowej konkurencji.

W tym kontekście przeanalizowano różnorodne europejskie modele instytucjonalne polityki regionalnej. Przedstawiono model federalny (Niemcy), regionalny z dominacją układu centralnego (Francja), scentralizowany (Grecja) oraz model scentralizowany w kraju o wielkości regionu (Irlandia). Na podstawie przeprowadzonej analizy zaproponowano cechy optymalnego modelu instytucjonalnego oraz zarekomendowano poprawienie aktualnie obowiązującego w Polsce systemu polityki regionalnej.

Wymiar regionalny i metropolitalny globalizacji

Procesy globalne rozgrywają się przede wszystkim na polu gospodarczym. Oznaczają swobodniejszy przepływ kapitałów, bardziej mobilną lokalizację produkcji lub działalności usługowej. Cechą charakterystyczną współczesnego kapitalizmu jest nie tylko zasięg światowy, ale i niespotykany dotąd rozmiar zaangażowanych środków finansowych oraz przyspieszenie tempa prowadzenia działalności i zwiększenie jej elastyczności. Zaostrza się również rywalizacja. Właśnie coraz bardziej bezpardonowa konkurencja międzynarodowa staje się przyczyną poszukiwania dodatkowych oszczędności, nowych możliwości technologicznych, kolejnych rynków zbytu. Konkurencja światowa prowadzi także do odmiennego kształtowania układów przestrzennych.

Maleje znaczenie tradycyjnych związków terytorialnych. Najlepszym przykładem tego zjawiska jest wzrost rangi metropolii i technopolii we współczesnym rozwoju ekonomicznym. Wybrane metropolie stają się „lokomotywami wzrostu”. Obszary te mogą współcześnie rozwijać się samodzielnie,

* Artykuł został napisany podczas stypendium naukowego Fundacji Kościuszkowskiej i Fundacji Szyszkowskich na uniwersytetach Yale w New Haven oraz Georgetown w Waszyngtonie.

bez oglądania się na „spóźnialskich” – nawet jeżeli owi spóźnieni w rozwoju znajdują się w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Metropolie są więc w coraz mniejszym stopniu związane z najbliższym otoczeniem geograficznym i od niego uzależnione. Zamiast tego rośnie na znaczeniu ich przestrzenny związek z innymi centrami metropolitalnymi. Tworzą one sieci wzajemnej współpracy. Razem ogniskują potencjał akademicki i innowacyjny, kadre zarządzającą międzynarodowych korporacji, instytucje finansowe i główne instytucje administracyjne (Jałowiecki, 1999, s. 20–25). Rozwój metropolii i regionów produkcyjnych traktowany jest jako istotne uzupełnienie globalnej gospodarki i czynnik wpływu na ową gospodarkę.

Jednocześnie globalizacja przyspiesza zmianę dotychczasowego statusu prawnego i polityczną emancypację niektórych obszarów. Odmienia ich uwarunkowania społeczne i kulturowe. Interesującym przykładem może być emancypacja polityczna niektórych regionów europejskich – na przykład Szkocji i Katalonii. Procesy globalnej gospodarki wzmacniają tendencje separatystyczne, gdyż zwiększają ich szanse rozwojowe i międzynarodową konkurencyjność. Regiony te osłabiają dotychczasowe więzi ze swoim centrum politycznym i przestają czuć się ograniczone pod względem planowania rozwoju gospodarczego. Stają się coraz bardziej autonomiczne i szukają szansy na arenie europejskiej i globalnej.

Zmiany gospodarki globalnej mogą również wpływać na stagnację ekonomiczną niektórych obszarów, a nawet trwałe wykluczenie ich z procesów rozwoju. Przykładem takiego zjawiska mogą być niektóre dzielnice metropolii amerykańskich zamieszkałe przez ludność murzyńską i nazwane przez Manuela Castellsa „czarnymi dziurami informatycznego kapitalizmu” (Castells, 1998, s. 128–165). W naszej części Europy podobne zjawiska wykluczenia z procesów rozwoju najczęściej dotyczą terenów wiejskich.

Warto również zauważyć, iż rozwój społeczny i gospodarczy, zwłaszcza w ramach liberalnego kapitalizmu, zachodzi z reguły w sposób nierównomierny (Gorzelał, Jałowiecki, 2000b). Często konkurencja rynkowa sprawia, że jedne tereny wzbogacają się kosztem innych. Nie wszystkie obszary potrafią sprostać narastającej konkurencji, szczególnie wtedy, kiedy usytuowane są z dala od centrów gospodarczych, rynków zbytu lub kiedy mają słabe instytucje publiczne i gospodarcze służące rozwojowi oraz niewystarczającą mobilizację elit społecznych.

Zwiększenie konkurencyjności gospodarczej w skali światowej powoduje często przenoszenie produkcji za granicę, gdzie znajdują się najkorzystniejsze warunki – na przykład ze względu na koszty siły roboczej albo niskie opodatkowanie. W ten sposób **w coraz większym stopniu zaczynają konkurować ze sobą nie tylko producenci i usługodawcy, ale również układy terytorialne: państwa, regiony, metropolie i gminy. Rywalizują ze sobą głównie o przyciągnięcie inwestorów**, zwłaszcza takich, którzy produkują towary wysokiego zaawansowania technologicznego, wprowadzają nowoczesne metody zarządzania i tworzą wysoko kwalifikowane oraz wysoko płatne miejsca

pracy. Jak dowodzą badania, właśnie takie miejsca pracy dają najwyższy efekt mnożnikowy dla rozwoju całego terytorium (Gorzelał, Jałowiecki, 2000a).

Współcześnie o wyborze miejsca produkcji decydują zupełnie nowe kryteria w porównaniu z sytuacją panującą w tej mierze jeszcze kilkanaście lat temu. Jest to powiązane głównie z rozwojem technologicznym oraz możliwościami taniego transportowania surowców nawet na znaczne odległości. Obecne kryteria lokalizacyjne firm stały się przy tym znacznie bardziej płynne i zmienne niż kiedyś. Wśród uwarunkowań sprzyjających pojawieniu się rozwoju gospodarczego wymienia się zazwyczaj (Dziemianowicz, 1997, Benko, 1993):

- **Kapitał ludzki**, a zwłaszcza możliwości przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych specjalistów, jak również zapewnienie niskich kosztów zatrudnienia pracowników fizycznych. Współczesna siła robocza powinna charakteryzować się stosunkowo wysokim poziomem ogólnego wykształcenia.
- **Zaplecze innowacyjne**, zwłaszcza obecność uniwersytetów i jednostek badawczych.
- **Urodę pejzażu i ogólne warunki życia**, w tym zwłaszcza szeroki wachlarz usług zapewniających ciekawe spędzenie czasu wolnego. Stąd dużą wagę przywiązuje się obecnie do walorów kulturalnych i turystycznych miejsca lokalizacji działalności gospodarczej. Innym czynnikiem jest również zapewnienie odpowiedniej jakości usług medycznych oraz szkolnictwa.
- **Poziom infrastruktury transportowej**, a zwłaszcza jakość dróg i bliskość międzynarodowego lotniska. W przypadku metropolii należy również rozwiązać kwestię komunikacji miejskiej, a więc obecność metra, głównych arterii drogowych, mostów i obwodnic.
- **Jakość administracji regionalnej**, a zwłaszcza jej pomoc we wspieraniu przedsiębiorczości i tworzeniu sieci instytucji współpracujących na rzecz rozwoju regionalnego. Ważnym kryterium jest również wysokość opodatkowania oraz zakres procedur administracyjnych związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej.
- **Korzyści aglomeracyjne**, wynikające z usytuowania przedsiębiorstwa w pobliżu wielkich miast. Najczęściej oznaczają zmniejszenie kosztów planowanej produkcji. Ponadto sprzyjają wymianie doświadczeń zawodowych, wprowadzaniu nowatorskich rozwiązań organizacyjnych i technologicznych. Zapewniają najczęściej również pomoc instytucji finansowych, kredytuujących przedsięwzięcie inwestycyjne.

Konkurujące ze sobą układy terytorialne starają się jednocześnie stworzyć najkorzystniejsze warunki rozwoju dla przedsiębiorczości rodzimej. W ten sposób dbają o zapewnienie trwałego rozwoju. Nie zawsze bowiem inwestor zagraniczny daje gwarancje dla utrzymania dynamiki rozwoju w długiej perspektywie. Scenariuszy może być wiele. Najczęściej inwestor międzynarodowy dąży do monopolizacji swojej pozycji rynkowej na danym obszarze. Zmierza do zablokowania pokrewnych opcji rozwojowych i zmonopolizowania lokalnego rynku zbytu. Ponadto inwestor nie zawsze przenosi do nowego regionu produkcję najbardziej zaawansowanych podzespołów

technologicznych. Niechętnie przekazuje również licencje produkcyjne lokalnym podwykonawcom. Może także szybko zmienić lokalizację produkcji, pozostawiając region z poważnymi kłopotami natury socjalnej i ekonomicznej. Dlatego równie ważne jak przyciąganie inwestorów jest dbanie o rozwój lokalnej wytwórczości – głównie małych i średnich przedsiębiorstw. Jest to jeden ze sposobów zagwarantowania rozwoju endogenicznego, a więc opartego na wewnętrznych czynnikach wzrostu i trwającego w dłuższej perspektywie czasowej.

Podsumowując dotychczasowe refleksje, należy stwierdzić, iż **szczególnie konkurencyjne są wyspecjalizowane układy regionalne, które koncentrują branże zbliżonego profilu produkcji i bazują na podobnej lub tej samej myśli technologicznej. Jednocześnie przyciągają do siebie najwybitniejszych specjalistów i tworzą centra naukowo-badawcze, zachęcają międzynarodowych inwestorów, generują sieci wzajemnej współpracy, wymiany doświadczeń, koprodukcji.** Układy sieciowe, o których mowa, są zbudowane przede wszystkim na wzajemnych powiązaniach przedsiębiorców. Dzięki kooperacji osiągają oni znaczące efekty mnożnikowe przy promowaniu eksportu, wprowadzaniu innowacji technicznych oraz przy działaniach szkoleniowych. Ten wymiar wymiany informacji i współpracy możemy obserwować przynajmniej w dwóch regionach globalnej gospodarki: w Dolinie Krzemowej (stan Kalifornia, USA) i obszarach Trzeciej Italii (środkowo-północne Włochy). Przykład kalifornijski dodatkowo wskazuje na ważną zdolność Ameryki do generowania koncernów na skalę globalną. Europa nie potrafi równie skutecznie dokonać przemiany przedsiębiorstw średnich przez stadium rozwoju na skalę kontynentalną i dalej – do koncernów światowych (Thurow, 2000, s. 93).

Jednocześnie przykład regionów włoskich obrazuje znaczenie układów sieciowych pomiędzy trzema rodzajami partnerów instytucjonalnych. Mam na myśli triadę współpracujących podmiotów: z jednej strony przedsiębiorców lub związków przedsiębiorców, z drugiej – regionalnych instytucji bankowych, kredytuujących działalność inwestycyjną i eksportową, oraz z trzeciej – miejscowych władz publicznych.

Wbrew obiegowej opinii właśnie władze publiczne mają do odegrania kluczową rolę w zakresie rozwoju i przygotowania regionu do światowej konkurencji. Powinny stworzyć podstawowe warunki dla rozwoju przedsiębiorczości lub przyciągnięcia inwestorów. Bodaj najważniejszą funkcją władz regionalnych jest współcześnie koordynacja współpracy na rzecz rozwoju, w myśl obranej strategii regionalnej. Dopiero na drugim miejscu wymieniam konieczne działania inwestycyjne na rzecz stworzenia warunków dla zainicjowania długotrwałego rozwoju ekonomicznego.

Rola władz publicznych nabiera szczególnego znaczenia w przypadku terenów zaniedbanych, borykających się z problemami strukturalnymi, na przykład bezrobociem, restrukturyzacją przemysłu ciężkiego lub zmianą produkcji rolniczej. Trudno znaleźć inny niż publiczny podmiot, który podjąłby się odbudowy rozwoju w takich regionach. Zazwyczaj obok przedstawicieli lokalnych

i regionalnych niezbędna jest przy tym pomoc odpowiednich organów rządu centralnego. Upadające regiony nie mają bowiem ani wystarczających środków, ani pomysłów, ani wreszcie odpowiednio wysokiej mobilizacji elit, aby samodzielnie zainicjować działania restrukturyzacyjne.

Europejski wymiar procesów globalnych

Podobnie jak na całym świecie, również w Europie następują dynamiczne procesy globalizacyjne. Zanika znaczenie niektórych tradycyjnych gałęzi przemysłowych (na przykład górnictwa węgla kamiennego). Wzrasta poziom wewnętrznej współpracy gospodarczej i handlowej krajów kontynentu, szczególnie w ramach „Eurolandu”. Występują również procesy obumierania granic państwowych, które uruchamia i promuje Unia Europejska. Jednocześnie rośnie dynamika rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Wzrasta znaczenie wiedzy oraz technologii w działalności ekonomicznej, administracji i innych sferach życia społecznego. Stopniowo rozwija się również integracja polityczna, prawna i administracyjna krajów europejskich.

W kategoriach przestrzennych wzrasta rola centralnych regionów Unii Europejskiej, w których koncentruje się produkcja przemysłowa oraz usługi na rynku finansowym. Jest to obszar ciągnący się od południowej Anglii, przez kraje Beneluksu i północnej Francji, południowo-zachodnie landy niemieckie, aż do północnych obszarów Włoch. Ogromną rolę w tym procesie odgrywają największe europejskie metropolie. Bezspornie dominującą pozycję posiada Londyn i Paryż. W następnej kolejności należy wymienić Brukselę, Amsterdam, Frankfurt, Monachium i Mediolan. Zdaniem specjalistów proces metropolizacji przestrzeni europejskiej jest kluczowym, a być może nawet najważniejszym czynnikiem globalnej transformacji Starego Kontynentu (Kukliński, 2000).

Następuje również powolna integracja niektórych obszarów peryferyjnych Unii Europejskiej z regionami centralnymi. Dzieje się tak zarówno w wymiarze powiązań komunikacyjnych, jak i poprzez stopniowe niwelowanie różnic instytucjonalnych i gospodarczych. Tak się stało w przypadku Irlandii, a także części regionów niemieckich i hiszpańskich. Jednocześnie w UE możemy spotkać poważne problemy regionalne oraz stale utrzymującą się różnicę rozwoju między dynamicznymi obszarami centralnymi a peryferiami. Najwolniej dysproporcje niwelują regiony greckie, portugalskie i niektóre obszary włoskiego *Mezzogiorno*. W odniesieniu do nich można nawet mówić o utrwalaniu się negatywnej tradycji najsłabszych regionów Unii. Taka sytuacja występuje z pewnością w dwóch regionach greckich (Grecja Zachodnia, Grecja Środkowa) i we włoskiej Kampanii, które pomimo znacznej pomocy finansowej UE odnotowały w latach dziewięćdziesiątych spadek rozwoju gospodarczego (Mouque, 1998, s. 89).

Z punktu widzenia procesów globalnych można więc w Europie odnaleźć wiele czynników dynamicznego rozwoju. Należy jednak zwrócić uwagę na poważne problemy, bez których rozwiązania nie będzie można podjąć równoważnej walki konkurencyjnej z Ameryką i państwami kontynentu azjatyckiego.

Wspomniałem już o nierozwiązanym problemie nierówności rozwoju między centrum Unii Europejskiej a regionami peryferyjnymi. Trudności te z całą pewnością powiększą się skokowo wraz z rozszerzeniem Unii o nowe, znacznie słabiej rozwinięte obszary Europy Środkowej. Bez odpowiedniej polityki wsparcia ze strony UE trudno będzie nowym państwom członkowskim pokonać dystans cywilizacyjny do reszty kontynentu. Może to w przyszłości stać się balastem rozwoju dla całej zjednoczonej Europy.

Europa Zachodnia boryka się także od wielu lat z poważnymi problemami na rynku pracy. Trwałe i wysokie, bo liczące na niektórych obszarach kilkanaście procent, bezrobocie strukturalne stanowi bodaj największe obciążenie dla procesów rozwoju. Dodatkowo w Europie, zwłaszcza w zestawieniu ze Stanami Zjednoczonymi, istnieje niska mobilność rynku pracy i niewielki przyrost nowego zatrudnienia. Zdaniem niektórych analityków problem nie może być rozwiązany inaczej aniżeli przez liberalizację rynku zatrudnienia, ograniczenie roli związków zawodowych, zrezygnowanie z prawnej ochrony miejsc pracy oraz zmniejszenie opodatkowania pracy i skokowe zmniejszenie wynagrodzeń pracowniczych (Thurow, 2000, s. 89–98).

Wydaje się również, że Europa ma kłopoty z zastosowaniem nowoczesnych technologii na szerszą skalę przemysłową. Obecnie w całej Unii Europejskiej nie ma ani jednego przedsiębiorstwa specjalizującego się w budowie i projektowaniu mikroprocesorów. Może stać się to w przyszłości problemem rozwojowym dla rynku towarów opartych na wysokiej technologii (Thurow, 2000, s. 45).

Zdaniem ekonomistów bolączką europejską może stać się także nieumiejętność przyciągania inwestorów prywatnych. Sytuację taką powoduje głównie wysokie opodatkowanie, w tym poziom ciężarów dotyczących zatrudnienia. Europa w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi nie posiada stałego i wysokiego dopływu imigrantów, którzy mogą stanowić nowe zasoby taniej siły roboczej i wpływać na obniżenie ceny robocizny. Być może sytuacja w tej mierze ulegnie zmianie wraz z otwarciem rynku pracy przed przyszłymi krajami członkowskimi UE. Istotnym czynnikiem poprawy sytuacji może stać się również przenoszenie produkcji przemysłowej z Zachodu do krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

Przed Europą stoi także poważne wyzwanie związane ze zmianą instytucjonalną i odbudową zaufania społecznego dla urzędów publicznych. Bez rozwiązania zasadniczych problemów w tym względzie nie można liczyć na poprawę konkurencyjności. Przerwaniem kłopotów instytucjonalnych będzie z pewnością przekształcenie dotychczasowej Unii w organizm federacyjny, ze zwiększonym zakresem władzy parlamentu i rządem, wyłanianym zgodnie z procedurami demokratycznymi. Tego typu odważna integracja polityczna może napotkać poważny sprzeciw ze strony niektórych państw, zwłaszcza w związku z perspektywą poszerzenia Unii. Problemem instytucjonalnym jest również kondycja wspólnej europejskiej waluty, a zwłaszcza jej niedostateczne powiązanie z walutami narodowymi oraz słaby poziom kierownictwa i nadzoru finansowego ze strony banku centralnego we Frankfurcie.

Zmierzająca do integracji europejskiej Polska powinna wziąć pod uwagę wymienione powyżej problemy zjednoczonej Europy, tym bardziej że stanowią one poważne wyzwanie dla rozwoju w okresie globalnej gospodarki. Polska z konieczności będzie więc uwikłana w problemy europejskie i powinna uczestniczyć w ich rozwiązywaniu. Już w tej chwili boryka się zresztą z podobnymi trudnościami. W Polsce istnieje bardzo wysoki poziom bezrobocia strukturalnego. Wprawdzie jest ono spowodowane nieco odmiennymi czynnikami aniżeli w Europie Zachodniej, ale stanowi trudny problem z perspektywy rozwoju gospodarczego i społecznego. Może również prowadzić do niepokoju społecznych, a nawet kontestowania obowiązującego ładu politycznego i polskiej przynależności do Unii Europejskiej. Inne problemy rozwojowe dotyczą koniecznej restrukturyzacji wielu sektorów gospodarki, wprowadzenia nowoczesnych technologii do działalności wytwórczej i usługowej, zainicjowania przedsiębiorczości i przyciągnięcia inwestorów międzynarodowych.

Jak wykazują badania, polska przedsiębiorczość – nawet na tle krajów naszego regionu – boryka się z poważnymi kłopotami. Brakuje zwłaszcza tzw. firm uczących się, czyli dynamicznie dostosowujących do potrzeb rynkowych i rozwijających zdolności produkcyjne i eksportowe. Krajowe przedsiębiorstwa wyraźnie są słabsze od porównywalnego sektora firm zagranicznych. Natomiast inwestorzy międzynarodowi nie są źródłem dodatkowych innowacji w sferze produkcji. Badania technologiczne (R&D) oraz prace nad wzornictwem przemysłowym na potrzeby filii koncernów zagranicznych odbywają się z reguły poza granicami naszego kraju (Herbst, 2000).

Rozwiązanie problemów rozwojowych Polski jest możliwe jedynie w świetle członkostwa w Unii Europejskiej. Ważnym instrumentem zmiany może być europejska polityka rozwoju regionalnego, która winna uzupełniać polskie programy regionalne i państwową politykę rozwoju gospodarczego. W kategoriach przestrzennych na integracji z Unią skorzystają niektóre metropolie, na przykład Warszawa, Poznań i Wrocław. Z dużym prawdopodobieństwem należy oceniać, iż korzyści odniosą niektóre regiony, takie jak Wielkopolska, województwo pomorskie i śląskie (przy rozwiązaniu problemów restrukturyzacyjnych tego ostatniego). Szanse rozwoju przestrzennego odnoszą się do pasa południkowego (Gdańsk–Bydgoszcz–Wrocław) i równoleżnikowego (Poznań–Łódź–Warszawa). Pozostałe obszary będą przynajmniej w okresie początkowym odczuwały pogorszenie sytuacji (Rykiel, 2000). Tym bardziej potrzebne jest więc zbudowanie odpowiedniego systemu instytucji publicznych wspierających rozwój regionalny, zwłaszcza w odniesieniu do terenów doświadczanego pogorszenia koniunktury.

Rola administracji publicznej w procesach globalnych

Zmiany gospodarcze i społeczne dokonywane w skali światowej wywierają przemożny wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej. Można wymienić

kilka najważniejszych trendów rozwojowych dotyczących tej sfery (Strange, 1997, s. 66–87; *The State*, 1997, s. 1–38):

- **Zmniejszenie zakresu działań podejmowanych przez państwo**, zwłaszcza w sferze interwencji ekonomicznej, pomocy społecznej, ochrony zdrowia i edukacji. Presja związana z utrzymaniem stabilności podstawowych wskaźników makroekonomicznych powoduje ograniczanie wydatków publicznych i komercjalizowanie usług publicznych.
- **Dekoncentracja i decentralizacja administracji państwowej**. Wydzielanie ze struktury ministerstw agencji wykonujących zadania publiczne i tzw. agencji regulacyjnych. Jednoczesne skoncentrowanie działalności ministerstw na planowaniu strategicznym i koordynacji działań w sektorze publicznym.
- **Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Komercjalizacja agencji rządowych** i wykonywanych przez nie usług publicznych. Kontraktowanie zadań publicznych „na zewnątrz” administracji, przez podmioty prywatne i organizacje społeczne.
- **Odchodzenie od protekcyjnego gospodarczego** na rzecz wspomagania przez administrację konkurencyjności gospodarczej i promocji konkurencyjności.
- **Próba unowocześnienia regulacji państwowych** zmierzająca do większej elastyczności rozwiązań prawnych, uproszczenia przepisów w jednych dziedzinach i objęcia regulacją nowo powstających segmentów spraw publicznych.
- **Wprowadzanie do administracji menedżerskiego systemu zarządzania** nastawionego bardziej na skuteczność podejmowanych działań aniżeli na zgodność z procedurami urzędowymi i hierarchią służbową.
- **Wzrost znaczenia społecznej legitymizacji** dla działań biurokratycznych oraz chęć zwiększenia współuczestnictwa obywateli i organizacji społecznych w pracach administracji.

Również integracja europejska w coraz większym stopniu wpływa na oblicze polskiej administracji. Wymaga ona na przykład zwiększenia kwalifikacji zawodowych urzędników, zwłaszcza w dziedzinie znajomości języków, prawa europejskiego i dostosowania procedur UE do postępowania polskich urzędów. Postulat większego profesjonalizmu kadry urzędniczej może jednak napotkać trudności w realizacji. Główną przyczyną może stać się przejmowanie przez przedsiębiorstwa prywatne najbardziej wartościowych urzędników oraz absolwentów renomowanych szkół wyższych. Z kolei wykwalifikowani polscy urzędnicy mogą po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii zasilić administrację w Brukseli.

Integracja europejska zwiększa odpowiedzialność stowarzyszeń obywatelskich i samorządów terytorialnych za bieg spraw publicznych. Zdecydowanie wzrośnie również poziom wpływu instytucji europejskich na kształtowanie regulacji prawnych w Polsce oraz podejmowanie decyzji kierunkowych w polityce społecznej i gospodarczej. Także podmioty prywatne będą na zasadach rynkowych odpowiedzialne za świadczenie usług publicznych. Jednocześnie

należy się liczyć z dalszą eskalacją procesu komercjalizacji rządowych agencji i funduszy celowych oraz urynkowaniem kolejnych segmentów sektora usług publicznych (służby zdrowia, kolei, energetyki itp.). Konsekwencją takiej sytuacji będzie wprowadzenie do systemu państwa różnych porządków prawnych oraz odmiennych typów racjonalności i celów działania (Staniszki, 2000, s. 5–8). W sensie praktycznym może to oznaczać autonomizację poszczególnych segmentów administracji. Będą one w coraz większym stopniu wolne od kontroli politycznej i budżetowej. Swoje działania mogą ukierunkowywać na realizację komercyjnego interesu danej instytucji, bez odpowiedniej koordynacji z innymi przedsięwzięciami publicznymi i bez wystarczającego odniesienia do kategorii dobra wspólnego.

Administracja państwowa nie może być obojętna wobec tych procesów. Powinna odegrać aktywną rolę w przełamywaniu wewnętrznych trudności organizacyjnych. Jest to warunek konieczny dla następnego zaangażowania aparatu państwa na rzecz rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego Polski oraz dla dostosowania struktur społecznych, prawnych i ekonomicznych do potrzeb globalnej konkurencyjności gospodarczej.

Wobec zmieniających się gruntownie uwarunkowań krajowych i międzynarodowych oraz zwiększenia liczby podmiotów zainteresowanych grą interesów w ramach sektora publicznego wzrasta konieczność odpowiedniej koordynacji i kontroli wykonywania zadań zbiorowych. Administracja rządowa powinna skoncentrować swój wysiłek właśnie na usprawnieniu mechanizmów koordynacyjnych: tworzyć sieci współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, negocjować między instytucjami i grupami interesów przy jednoczesnym zachowaniu podstawowych instrumentów kontrolnych i egzekucyjnych. Sterowność państwem zależy również od jakości regulacji pomiędzy różnymi porządkami prawnymi i „racjonalnościami” instytucji publicznych (Staniszki, 2000, s. 13–14). Oznacza to umiejętność regulowania prawa krajowego ze sferami odwołującymi się do standardów prawa europejskiego, koordynowania działalności skomercjalizowanych agend i funduszy z resztą państwa. Wspomniana regulacja powinna równocześnie określać standardy usług publicznych wykonywanych przez samorządy terytorialne i pozostałe instytucje sektora publicznego.

Ważnym czynnikiem efektywności działań administracji jest umiejętność koncentrowania środków publicznych na celach rozwojowych. Służyć temu może reforma systemu finansów publicznych. Jej głównym celem powinna być decentralizacja budżetowa na rzecz samorządów terytorialnych oraz koncentracja funduszy celowych w ramach prorozwojowej polityki rządu (Gilowska, 2000a, s. 27–35, 43–45).

Tworzenie nowych mechanizmów finansów publicznych i relacji współdziałania różnych ogniw aparatu publicznego musi mieć na celu racjonalizację całego systemu, służyć zwiększeniu pomocy administracji na rzecz generowania rozwoju gospodarczego. Dlatego na przykład reforma struktur administracyjnych powinna być połączona ze zmianą zasad działania niektórych

sektorów usług publicznych. Z tego punktu widzenia należy uznać za niewłaściwe utworzenie kas chorych. Zamiast tego zarządzanie usługami medycznymi w skali regionalnej powinno być podporządkowane nowo utworzonym samorządom wojewódzkim. Niezrozumiałe są również trudności z decentralizacją części kompetencji w zakresie przeciwdziałania bezrobociu na rzecz samorządów terytorialnych (Gilowska, 2000b).

W obliczu globalizacji konieczne wydają się również inwestycje władz publicznych w edukację, innowacyjność, promocję przedsiębiorczości i infrastrukturę potrzebną dla rozwoju gospodarczego. Dużej wagi nabiera wspieranie tzw. lokomotyw wzrostu. Chodzi głównie o obszary metropolitalne, które mogą stymulować rozwój całego kraju. Przykładem może być Warszawa, która bez pomocy państwa nie rozwiąże swoich kłopotów komunikacyjnych. Racjonalna metropolizacja polskiej przestrzeni wydaje się wręcz wymogiem polskiej racji stanu. Tylko przestrzeń o wysokim poziomie urbanizacji może stać się innowacyjna i konkurencyjna w wymiarze europejskim i światowym (Kukliński, 2000).

Szczególnie istotne znaczenie mają w mojej ocenie inwestycje na obszarach zaniedbanych, gdzie notowane są problemy społeczne i ekonomiczne. Bez pomocy publicznej trudno zainicjować w tych miejscach programy rozwoju gospodarczego i doprowadzić do trwałej zmiany sytuacji. Takie działania są więc potrzebne pomimo globalnej presji do równoważenia wydatków budżetowych i liberalizowania zakresu interwencji państwa w gospodarce. Zadaniem administracji jest profesjonalne przygotowywanie programów inwestycyjnych i aktywizowanie przy tej okazji grup obywatelskich. Głównym instrumentem realizacji tych zamierzeń może stać się właśnie polityka rozwoju regionalnego.

Warto wreszcie wspomnieć o jeszcze jednej konsekwencji okresu globalizacji, silnie uwidaczniającej się zwłaszcza podczas transformacji ustrojowej. Są nią rozliczne kryzysy dotyczące sfery publicznej oraz rywalizacja różnych grup interesów o rezultaty przemian systemowych. W tej sytuacji zadaniem aparatu państwowego powinno być rozwiązywanie kryzysów zgodnie ze strategicznym interesem państwa, a nie jedynie pomyślnie dla najsilniejszej w danej chwili grupy lobbystycznej. Co więcej, aparat państwowy powinien przewidywać sytuacje napięć społecznych i ekonomicznych oraz przygotowywać strategię ich potencjalnego rozwiązania.

Realizacja wspomnianych celów wymaga wysokich kwalifikacji urzędników oraz dojrzałości elit politycznych. Rola przywództwa politycznego w strukturach administracyjnych jest przy tym kluczowa. Powinno ono zapewnić właściwy kierunek zmianom i czuwać nad strategicznym procesem rozwoju.

Narodowe modele administracyjne polityki regionalnej

Jak już wcześniej napisałem, ważnym instrumentem rozwoju gospodarczego może być przemyślana i dobrze zorganizowana polityka regionalna. Włączenie Polski do Unii Europejskiej oznacza nie tylko przyjęcie europejskiego systemu

prawnego, ale również wzięcie udziału w realizowaniu polityk wspólnotowych. Jedną z najważniejszych jest właśnie polityka rozwoju regionalnego. Zmierza ona do harmonijnego rozwoju Unii Europejskiej, a więc do niwelowania różnic (osiągania spójności) pomiędzy poszczególnymi regionami Unii pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Omawiana polityka jest realizowana przez instytucje europejskie, jak również systemy administracyjne krajów członkowskich. W państwach UE istnieje wiele modeli instytucjonalnych i tradycji prowadzenia działań na rzecz rozwoju regionalnego. Jest to związane przede wszystkim z indywidualną tradycją historyczną i administracyjną danego społeczeństwa. Przegląd funkcjonujących rozwiązań może posłużyć ustaleniu przyczyn skuteczności albo niepowodzeń europejskiej polityki regionalnej. Takie rozważania wydają mi się niezwykle inspirujące dla przyszłości polskiego systemu rozwoju regionalnego.

A. Sprawne państwo wielkości regionu – Irlandia

Pod koniec lat osiemdziesiątych gospodarka irlandzka była oceniana przez ekonomistów jako jedna z najbardziej zadowolonych wśród państw Unii Europejskiej. Po dziesięciu latach te same autorytety określały Irlandię mianem „celtyckiego tygrysa”. W istocie gospodarka tego kraju notuje niespotykany w swojej historii sukces: wysoki i długotrwały wzrost, sięgający w ostatnich latach średnio poziomu 8% każdego roku, niska inflacja, około 2–3%, wysoka nadwyżka eksportu nad importem. Od połowy roku 1998 Irlandia dogoniła Europę – poziom dochodu narodowego w przeliczeniu na głowę mieszkańca w tym kraju przewyższył średni poziom dochodu dla całej Europy (Eurostat 2000)¹.

Wielu ekonomistów i regionalistów zainteresowanych spektakularnym sukcesem Irlandii poszukuje źródeł rozwoju. Złożyło się na to kilka czynników. Zazwyczaj wymienia się właściwą politykę rządu, która poprawiła wskaźniki makroekonomiczne i przyciągnęła inwestorów zagranicznych. Szczególną rolę w dynamice produkcyjnej odegrały przedsiębiorstwa amerykańskie, które należą do zdecydowanie największych inwestorów i producentów irlandzkich.

Swój udział w sukcesie gospodarczym miała także europejska polityka rozwoju regionalnego. W małym kraju, jakim jest Irlandia, znaczące i długotrwałe inwestycje publiczne musiały mieć swój wpływ na poprawienie warunków konkurencyjności gospodarczej, szczególnie że były one głównie kierowane na podnoszenie wykształcenia siły roboczej oraz infrastrukturę techniczną (drogi, telekomunikacja, energetyka). Ponadto zasługą pomocy europejskiej było odciążenie budżetu państwa od obowiązku inwestycyjnego, co pozwoliło na ograniczenie deficytu budżetowego, a więc na podniesienie wskaźników makroekonomicznych.

W Irlandii panuje zgoda wszystkich sił politycznych wobec podstawowych kierunków rozwoju polityki regionalnej. Zasadniczą rolę w organizowaniu tej

¹ Szerzej na temat narodowych modeli polityki regionalnej w: Grosse, 2000a.

polityki odgrywa rząd centralny i jego agencje terenowe. Władze lokalne mają silnie ograniczone kompetencje. Nie istnieją samorządowe władze na poziomie ponadlokalnym. Rząd irlandzki powołał jedynie quasi-regionalne struktury opiniotwórcze złożone z przedstawicieli władz samorządowych i innych partnerów społecznych w celu rozwijania sieci współpracy władz lokalnych, przedsiębiorców, organizacji społecznych i agencji rozwoju. Polityka regionalna rządu jest silnie skorelowana z polityką przemysłową. Niektórzy komentatorzy twierdzą nawet, że jest to ta sama polityka (Adshead i inni, 1998).

Odpowiedzialna za przygotowanie i realizację polityki regionalnej administracja rządowa jest przy tym wysoko kwalifikowana i profesjonalnie przygotowuje programy. W ocenie specjalistów stanowi ona przykład administracji uczącej się, a więc stale podwyższającej jakość pracy i poprawiającej ewentualne błędy. Urzędnicy irlandzcy są również w stałych i dobrych kontaktach z administracją brukselską, co poprawia nie tylko klimat współpracy, ale również merytoryczny poziom projektów regionalnych (Bollen i inni, 2000, s. 116–117).

Mała powierzchnia Irlandii sprawia, że jest ona traktowana w Brukseli jako jeden region. Tak więc być może właściwsze byłoby określenie władz irlandzkich mianem nie tyle sprawnego rządu centralnego, ile sprawnego rządu regionalnego, który ma jednak znacznie większe kompetencje aniżeli jakikolwiek inny region europejski. Mam na myśli głównie bardzo dobre i bezpośrednie relacje z Brukselą oraz możliwość rozwijania bez ograniczeń samodzielnej (a nie narzuconej przez centrum) polityki rozwoju gospodarczego. Dodatkowo władze irlandzkie nawiązały za pośrednictwem agencji terenowych dość dobrą współpracę z samorządami lokalnymi i przedsiębiorcami (Sabel, 1996).

Bez względu jednak na to, na jakiej płaszczyźnie będziemy analizować system administracyjny Irlandii, z całą pewnością warunkiem jej sukcesu było nadanie najwyższego priorytetu w działaniach władz publicznych rozwojowi gospodarczemu. Ważnym czynnikiem było także ścisłe powiązanie polityki przemysłowej i makroekonomicznej z instrumentami polityki rozwoju regionalnego.

B. Słaba organizacja państwa i słabe władze samorządowe – Grecja

Grecja przyłączyła się do Wspólnot Europejskich w styczniu 1981 roku, jako ich dziesiąty z kolei członek. Ważnym motywem przystąpienia była chęć wykorzystania pomocy wspólnotowej. Elity greckie miały przy tym stosunkowo naiwne podejście do funduszy europejskich. Wydawało im się, iż znaczna ilość środków finansowych sama rozwiąże wszystkie greckie problemy. Politycy i wyżsi urzędnicy rządu dążyli więc do uzyskania jak największych pieniędzy od instytucji europejskich, ale jak się wkrótce okazało, nie byli odpowiednio przygotowani i przekonani do potrzeby efektywnego wykorzystania tego wsparcia. Brakowało przemyślanej i perspektywicznej polityki regionalnej rządu.

Zawiniła także polityka przemysłowa rządu. Przykład grecki wyraźnie pokazuje, iż polityka regionalna władz centralnych nie będzie odnosić rezultatów w przypadku nieodpowiedniej polityki gospodarczej rządu. Polityka gospodarcza państwa jest więc punktem wyjścia dla posunięć inicjujących rozwój regionalny. Obydwie kategorie działań rządu muszą być odpowiednio ze sobą skoordynowane. Polityka regionalna powinna być po prostu jednym z głównych instrumentów strategii gospodarczej rządu. Warto także zaznaczyć, iż urzędnicy greccy byli bardzo słabo merytorycznie przygotowani do programowania zadań rozwojowych i efektywnego wykorzystywania pomocy finansowej UE. W rezultacie pomoc została – szczególnie w początkowym okresie współpracy – wykorzystana nieudolnie.

Słabością greckiej polityki regionalnej są także niewłaściwie zaprojektowane instytucje odpowiedzialne za jej prowadzenie. Tworzą one system źle zorganizowany zarówno na szczeblu centralnym, jak i terytorialnym. Rząd nie ma skutecznego mechanizmu koordynacji własnej pracy na rzecz rozwoju, ani w wymiarze sektorowym, ani ściśle regionalnym. W rezultacie działania rozlicznych agencji centralnych wzajemnie się dublują i wprowadzają dezorganizację.

W Grecji panuje centralistyczny system administracyjny zbudowany na wzór francuski. W zakresie programowania i implementacji polityki regionalnej wszystkie zasadnicze decyzje są zarezerwowane właśnie dla urzędników rządowych. Plany dotyczące rozwoju lokalnego i regionalnego oraz plany inwestycyjne są przedstawiane do akceptacji organom administracji rządowej, mogą być przez nie modyfikowane, a nawet całkowicie odrzucone. Duże znaczenie przy tego typu decyzjach ma system protekcji i powiązań klientalnych pomiędzy urzędnikami różnych szczebli administracyjnych. Zasadnicze decyzje o charakterze strategicznym i politycznym mogą być podjęte jedynie na szczeblu centralnym. Daleko posunięty centralizm hamuje również rozwój inicjatyw obywatelskich i samorządności władz lokalnych (Getimis, Economou, 1996). Słabość samorządów terytorialnych uznano za poważną przeszkodę dla efektywnego wykorzystywania europejskiej pomocy regionalnej (Paraskevopoulos, 1998).

W Grecji nie ma struktur samorządowych na poziomie regionalnym. Nieustannie wprowadzane reformy organizacji terytorialnej kraju powodują chaos organizacyjny i nakładanie się kompetencji pomiędzy samorządem a organami administracji specjalnej rządu. Paradoksalnie stopniowy rozwój administracji samorządowej w Grecji nie zmniejsza centralizmu decyzyjnego i finansowego, a jedynie wywołuje efekt ciągłego zamieszania związanego z reformami. W stopniu dalece niewystarczającym postępuje również nauka mechanizmów europejskiej polityki regionalnej u elit samorządowych. Jest to zresztą częściowo winą rządu centralnego, który ogranicza swobodę decyzyjną partnerów lokalnych i nie prowadzi odpowiedniej polityki informacyjnej. W rezultacie zaangażowanie społeczne ulega wyciszeniu, a ambicje kierowane są w stronę prywatnych lub partykularnych interesów, wzmacniając jedynie klientalne reguły funkcjonowania sfery życia publicznego (Ioakimidis, 1996).

C. Dominacja centrum nad regionami – Francja

Od kilkunastu lat Francja posiada samorządowe władze na poziomie regionalnym. Jednocześnie utrzymuje unitarny charakter ustrojowy i silnie scentralizowaną administrację publiczną. Wyrazem tego jest dekoncentracja administracji rządowej zarówno na poziom regionalny, jak i departamentalny. Prefekci, którzy są przedstawicielami rządu w regionach, czuwają nad legalnością poczynań władz samorządowych oraz nad realizacją polityki rządu w terenie i zapewniają spójność działań organów samorządowych z kierunkami polityki państwowej.

W dziedzinie polityki regionalnej i europejskich programów rozwoju regionalnego dominującą pozycję zajmuje administracja rządowa. Samorządy regionalne posiadają wprawdzie kompetencje w zakresie planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego, ale mają stosunkowo ograniczone środki finansowe przeznaczone na te cele. Ponadto państwo koordynuje i ukierunkowuje wykorzystanie tych środków poprzez zawierane z regionami umowy, wspieranie inwestycji dokonywanych w regionach, w tym oddziaływanie na decyzje lokalizacyjne inwestorów zagranicznych. Współpraca rządu i regionów odbywa się głównie na podstawie kontraktów zawieranych między prefektem a regionalnymi władzami samorządowymi. Rozwiązanie to jest więc podobne do przyjętego w Polsce w 2000 roku.

Zasadnicza część środków budżetowych uzgodnionych w kontraktach jest przy tym kierowana na cele rządowe. System francuski traktuje instytucje kontraktów jako finansowanie bezpośrednich lub pośrednich inwestycji centralnych w regionach, a nie transfer środków do dyspozycji władz samorządowych. W czwartej generacji kontraktów planowanych na lata 2000–2006 główne cele rządowe stanowią: promowanie trwałego rozwoju, walka z bezrobociem i redukcja utrzymujących się dysproporcji regionalnych. Jedynie około 11% środków jest przeznaczonych na dofinansowanie priorytetów zgłoszonych przez regiony (Pietrzyk, 2000).

Także organizacja wspólnotowej polityki regionalnej jest podporządkowana we Francji administracji rządowej. Organem odpowiedzialnym za koordynację planowania są prefekci regionalni. Rady regionalne nigdy nie obradują nad kierunkami programów negocjowanych przez państwo z Komisją Europejską ani nad projektowanymi inwestycjami. Ponadto rządowi prefekci organizują partnerstwo społeczne tych programów. Zapraszają do współpracy samorządy lokalne, organizacje społeczne, instytucje finansowe i przedsiębiorców (Pietrzyk, 1998, s. 91–137).

Organizacja polityki regionalnej we Francji wydaje się nadmiernie scentralizowana. Stanowi to jedną z przyczyn, dla których efektywność tego modelu zarządzania jest oceniana w sposób umiarkowany. Nie brakuje także słów krytycznych, zwłaszcza pod adresem instytucji kontraktów (Pyszkowski i inni, 2000, s. 133). Wprawdzie francuscy urzędnicy administracji rządowej mają opinię bardzo profesjonalnych, ale system instytucji posiada wewnętrzne

ograniczenia, uniemożliwiające osiągnięcie pełnej skuteczności. Nie wykorzystuje bowiem potencjału aktywności społecznej drzemiącego, w instytucjach samorządowych. Rady regionalne odpowiadają wprawdzie formalnie za planowanie regionalne, ale jednocześnie niemal nie uczestniczą w programach europejskich. Działania w tej mierze, sterowane w znacznym stopniu przez agencję rządową DATAR, nie zawsze odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie obszarów problemowych. Ponadto władze regionalne prawie nie uczestniczą w mobilizowaniu aktywności społecznej na cele rozwojowe. Nie zajmują się bowiem koordynacją współpracy między różnymi instytucjami i organizacjami regionalnymi na potrzeby programów europejskich.

D. Silne regiony wsparte przez silne państwo – Niemcy

Niemiecka polityka rozwoju regionalnego należy obok irlandzkiej do najbardziej efektywnych w Europie. Najlepiej widoczne jest to na przykładzie restrukturyzacji landów wschodnich. W przeciągu dziesięciu lat od rozpoczęcia zjednoczenia Niemiec podstawowe parametry ekonomiczne tych obszarów poprawiły się niemal dwukrotnie. Niestety, w dalszym ciągu nie został rozwiązany problem bezrobocia strukturalnego, które na terenach landów wschodnich osiąga kilkunastoprocentową wysokość.

Względne powodzenie polityki regionalnej w Niemczech zależy zdaniem specjalistów od kilku czynników. Najważniejsze to znakomita organizacja instytucji odpowiedzialnych za rozwój regionalny oraz znaczące finansowe i organizacyjne wsparcie dla landów wschodnich ze strony władz federalnych i landów zachodnich (Bollen i inni, 2000, s. 118–167; Pietrzyk, 2000).

Za politykę regionalną w Niemczech odpowiadają w zasadzie regionalne władze samorządowe (landy). Dysponują one nie tylko kompetencjami w tej mierze, ale również pokaźnymi środkami finansowymi. Dlatego opracowują własną strategię rozwoju i podejmują niezależne działania na rzecz implementacji projektów inwestycyjnych. Zazwyczaj starają się jednak uzyskać dla swoich pomysłów wsparcie ze strony władz federalnych oraz powiązać je z programami europejskimi.

Konstytucja niemiecka uzasadnia w określonych wypadkach pomoc rządu krajowego dla polityki regionalnej. Przyznaje się ją w razie zakłócenia globalnej równowagi gospodarczej, potrzeby korygowania nierówności rozwoju ekonomicznego albo w celu promowania wzrostu gospodarczego. Wsparcie rządu centralnego zwykle sięga porównywalnego pułapu co środki zadeklarowane przez landy. Federacja z reguły przychyliła się do propozycji przedstawionych przez władze regionalne, o ile są one zgodne z zasadami ogólnej polityki gospodarczej państwa. Równocześnie przygotowuje własne projekty inwestycyjne, które przedstawia do akceptacji landom.

Decyzje w zakresie wspólnych działań (tzw. wspólnych zadań) rządu federalnego i landu podejmowane są na forum Komitetu Planowania. W jego skład wchodzi przedstawiciele wszystkich szesnastu landów oraz reprezentanci

władz federalnych. Obradom zawsze przewodniczy federalny minister gospodarki. Decyzje o podziale środków finansowych podejmowane są większością 3/4 głosów, przy czym rząd centralny i landy dysponują równą liczbą głosów. W ten sposób obie strony mają porównywalnie silną pozycję negocjacyjną. W przeciągu dekady lat dziewięćdziesiątych zasadnicza większość wspólnych programów była skierowana na cele restrukturyzacyjne landów wschodnich.

W podobny sposób są przygotowywane programy europejskie. Federalne ministerstwo gospodarki opracowuje w konsultacji z landami program rozwoju regionalnego. Jest on uzgodniony z polityką gospodarczą Niemiec i często nawiązuje do wcześniej wynegocjowanych zadań wspólnych. Rządowi federalnemu zależy przy tym, aby program europejski zawierał inicjatywy i był zgodny ze strategiami rozwojowymi landów. W przeciwnym wypadku całość dokumentu może zostać odrzucona przez Komisję Europejską. Dzieje się tak dlatego, że negocjacje ostatecznego wymiaru pomocy europejskiej odbywają się pomiędzy przedstawicielami Komisji Europejskiej a wspólną reprezentacją złożoną z delegatów landów i władz federalnych.

Landy koordynują także udział partnerów społecznych w polityce rozwoju regionalnego. Zabiegają zwłaszcza o włączenie do tego procesu samorządów lokalnych i przedsiębiorców prywatnych. Warto zauważyć, że udział tych ostatnich w finansowaniu inwestycji rozwoju regionalnego wynosi przeszło 70% wszystkich poniesionych kosztów.

Kolejnym czynnikiem zapewniającym skuteczność niemieckiej polityki regionalnej jest jej silne powiązanie z polityką gospodarczą. Zarówno na szczeblu federalnym, jak i w rządach landów główna odpowiedzialność za przygotowanie i negocjacje programów regionalnych leży w gestii resortów gospodarki. Na uwagę zasługuje fakt bliskiej współpracy między ministerstwami gospodarczymi różnych landów, a także ich ścisła kooperacja z federalnym resortem gospodarki. Dzięki temu polityka regionalna jest silnie skorelowana z polityką przemysłową Niemiec.

Programy regionalne są ukierunkowane na pobudzanie endogenicznego rozwoju ekonomicznego. Wspierana jest również przedsiębiorczość. Warto zauważyć, iż pomoc inwestycyjną mogą uzyskać nie tylko małe i średnie przedsiębiorstwa, ale także wielkie koncerny inwestujące w regionach problemowych.

Wnioski z analizy modeli narodowych

Przedstawione modele instytucjonalne wyrastają z odmiennych tradycji administracyjnych i osiągają różną skuteczność działań. Charakteryzują się zróżnicowanym zakresem kompetencji i finansów pozostawionych w dyspozycji władz regionalnych, poczynając od federalnego rozwiązania niemieckiego po unitarny model grecki. Odmiennie są w badanych krajach sposoby koordynowania działań administracji publicznej. Inny jest wreszcie poziom profesjonalizmu urzędników, a także inne koncepcje planowania gospodarczego.

Zdaję sobie sprawę z silnej zależności modelu administracji od jego rozwoju historycznego. Zwrócił na to uwagę Robert Putnam, szukając przyczyn odmiennej efektywności instytucji regionalnych we Włoszech północnych i południowych. Ujmując w skrócie jego wnioski, można stwierdzić, iż kształt instytucji jest wpisany w rozwój historyczny danej społeczności, w podobny sposób jak cechy osobnicze są zapisane w genach. Wiąże się z tym również skuteczność działania administracji. W społecznościach posiadających długowieczną tradycję aktywności obywatelskiej i wysoki poziom uznania dla wartości dobra wspólnego efektywność działania instytucji publicznych jest z reguły wyższa (Putnam i inni, 1994, s. 163–185). Niewątpliwie również polska administracja będzie związana swoją przeszłością. Już w chwili obecnej uwidacznia się inna sprawność funkcjonowania samorządów z terenu dawnego rozbioru pruskiego od tych działających na obszarze byłej Kongresówki².

A. Koordynacyjna rola rządu krajowego

Podsumowując analizę modeli europejskich, należy po pierwsze stwierdzić, iż **efektywność polityki regionalnej z pewnością zależy od jakości działania rządu centralnego, przede wszystkim od przyjęcia odpowiedniej polityki gospodarczej i jej ścisłego powiązania z działaniami na rzecz rozwoju regionalnego**. Tylko przy wykorzystaniu obu instrumentów możliwa jest skuteczna polityka państwa względem regionów. Jak pokazuje przykład niemiecki, władze federalne mogą skutecznie nadawać kierunek obu dziedzinom polityki. Mogą również sprawnie koordynować prace w tym względzie między agendami własnego rządu oraz instytucjami regionalnymi. Nie powinny jednak narzucać tym ostatnim własnych koncepcji planistycznych i rozwiązań organizacyjnych. Taka sytuacja ma miejsce we Francji, co niekorzystnie odbija się na wynikach działania tego modelu. W kompetencjach rządu krajowego powinna leżeć także odpowiednia kontrola i nadzór nad samorządowymi działaniami inwestycyjnymi.

Przykładem sprawnie zorganizowanego rządu centralnego jest również model irlandzki. Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza umiejętnie zaplanowana współpraca pomiędzy poszczególnymi resortami rady ministrów. Polityka gospodarcza Irlandii jest bardzo silnie powiązana z programami regionalnymi, w tym również pomocą strukturalną Unii Europejskiej. Jednocześnie administracja rządowa skutecznie wypełnia funkcje przynależne z reguły do regionów (na przykład organizuje partnerstwo lokalne). Nie powoduje to w przypadku Irlandii żadnych dodatkowych komplikacji organizacyjnych. Dzieje się tak głównie dlatego, że wielkość powierzchni tego kraju pasuje go bardziej w „lidze” regionalnej aniżeli państwowej. Rząd irlandzki można więc moim zdaniem również traktować jako bardzo profesjonalny samorząd regionalny.

² Patrz szerzej na ten temat: Grosse, 2000b.

B. Silna pozycja regionów samorządowych

Warunkiem skuteczności polityki regionalnej wydaje się także ustanowienie silnych samorządowych regionów. Władze tego szczebla winny być wyposażone w kompetencje i własne środki budżetowe, umożliwiające skuteczne planowanie i realizowanie polityki regionalnej. Powinny mieć także silną pozycję negocjacyjną względem partnerów rządowych, gdyż tylko pod tym warunkiem mogą skutecznie realizować interesy własnych społeczności. Kluczowym zadaniem władz regionalnych wydaje się mobilizacja wewnętrznego potencjału społecznego – stanowiąca podstawowy warunek dla powstania klimatu przedsiębiorczości. Oznacza to przede wszystkim tworzenie sieci współpracy regionalnej, opartej na współdziałaniu samorządów lokalnych, organizacji społecznych, instytucji finansowych i przedsiębiorców. Jest to równocześnie realizacja zasady partnerstwa przyświecającej europejskiej pomocy strukturalnej. Marnotrawstwo środków publicznych w modelu greckim jest w dużym stopniu spowodowane właśnie przez niewłaściwie zorganizowaną współpracę na szczeblu terytorialnym.

C. System współpracy rządu i samorządu regionalnego

Jak pokazują doświadczenia krajów europejskich, **newralgicznym elementem systemu polityki regionalnej, decydującym o jego wydajności i użyteczności publicznej, jest organizacja współdziałania władz centralnych i samorządowych.** Obie strony mają własną perspektywę oglądu problemów przestrzennych. Centrum jest zainteresowane głównie kwestiami ważnymi z punktu widzenia priorytetów rozwoju całego państwa, dopiero na drugim miejscu rząd powinien wspierać rozwiązywanie problemów ważnych dla samych regionów. Natomiast władze samorządowe w naturalny sposób ograniczają swój ogląd sytuacji do własnego regionu. Obie perspektywy powinny być uwzględnione w systemie współpracy, generując impulsy rozwojowe dla obopólnej korzyści. Wydaje się, iż modelowe rozwiązanie współpracy w tym względzie możemy odnaleźć na przykładzie systemu niemieckiego. W przypadku modelu francuskiego, podobnie jak w Polsce – nadmiernie silną pozycję posiada administracja rządowa.

D. Jakość programów regionalnych

Dużą wagę ma również właściwe ukierunkowanie strategicznych programów regionalnych. Powinny one zmierzać do pobudzenia trwałego rozwoju, opartego na wewnętrznych czynnikach wzrostu. Rozwiązania polegające jedynie na redystrybucji środków z centrum do prowincji, mylne działania inwestycyjne lub dofinansowanie nieefektywnych przedsięwzięć biurokratycznych nie przynoszą impulsu rozwojowego. Zamiast tego wprowadzają zachowania typu „wyuczonej bezradności” do środowiska administracji i przedsiębiorców prywatnych. Taką sytuację można odnaleźć w niektórych regionach Grecji.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania globalne, słuszne wydaje się w większym niż dotychczas stopniu wspomaganie rozwoju metropolii w projektach regionalnych. Problem ten odnosi się głównie do działań rządowych i dotyczy fundamentalnego wyboru kierunków polityki regionalnej rządu. Czy powinna ona zmierzać w stronę wyrównywania szans rozwojowych i redystrybuowania dochodu do najsłabszych części kraju? Czy może powinna być nastawiona raczej na wspomaganie rozwoju całego terytorium kraju oraz rozwiązywanie problemów regionalnych ważnych z perspektywy krajowej? Praktyka państw zachodnich dowodzi, iż zazwyczaj oba te elementy występują w programach rządowych. Ważne są jednak proporcje pomiędzy nimi i główny kierunek strategicznych działań rządu. Wśród ekspertów można znaleźć opinię o nieskuteczności polityki nastawionej jedynie na wyrównywanie poziomu rozwoju pomiędzy poszczególnymi obszarami kraju (Gilowska i inni, 1998, s. 22–26). Oznacza to więc potrzebę wspierania również najbardziej dynamicznych obszarów rozwoju w skali całego kraju, a do nich z pewnością należą metropolie.

Podobny problem wiąże się z zagadnieniem pobudzania przedsiębiorczości. Wydaje się słuszne, aby programy regionalne wspomagały nie tylko rozwój małej i średniej przedsiębiorczości, ale również dużych firm krajowych. Mogą one być znacznie bardziej konkurencyjne w gospodarce globalnej aniżeli małe przedsiębiorstwa produkujące najczęściej jedynie na rynek lokalny. W przypadku polskiej gospodarki istotne znaczenie będzie miała także umiejętność przyciągania inwestorów międzynarodowych przez nowe województwa. Szczególną wagę ma przy tym zachowanie odpowiednich proporcji między inwestycjami kapitału zagranicznego a możliwościami rozwojowymi rodzimych przedsiębiorców. Biorąc pod uwagę doświadczenia rynku irlandzkiego, wydaje się, że taka równowaga jest ważna dla utrzymania trwałego rozwoju.

Propozycje dla rozwoju systemu administracyjnego polityki regionalnej w Polsce

W Polsce brakuje wizji docelowego modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego (Lodkowska-Skoneczna, 2000, s. 28). System organizacyjny tej polityki w dalszym ciągu jest w trakcie tworzenia lub poprawiania. Dlatego opierając się na przeanalizowanych doświadczeniach europejskich oraz uwzględniając kontekst przemian globalnych, proponuję pod rozwagę następujące rozwiązania instytucjonalne i programowe dla systemu polskiego:

- Dla zapewnienia większej koordynacji polityki regionalnej między resortami rządowymi potrzebne jest **wzmocnienie pozycji Komitetu RM do spraw Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju**. Obok opiniowania dokumentów planistycznych powinien on podejmować decyzje na temat alokacji środków finansowych oraz koordynować pracę ministerstw i agencji rządowych na rzecz rozwoju regionalnego. Na czele Komitetu może stanąć sam premier albo minister gospodarki w randze wicepremiera.

- Ważne byłoby **połączenie resortu gospodarki z ministerstwem rozwoju regionalnego i budownictwa**. Wspólne kierownictwo nowej instytucji daje gwarancję odpowiedniej koordynacji polityki przemysłowej rządu z działaniami na rzecz rozwoju w regionach. Jednocześnie instytucja ministerialna zapewnia polityce regionalnej właściwą rangę i priorytet w pracach rządu. Nowe ministerstwo powinno skoncentrować działania na strategicznym planowaniu rozwoju. Dlatego wydaje się potrzebne włączenie do nowego resortu odpowiednich departamentów z Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Pozostałe części tej instytucji powinny zasilić zaplecze eksperckie Kancelarii Premiera. Biura terytorialne RCSS należy natomiast przekazać sejmikom samorządowym. Będzie to poważne wsparcie logistyczne i majątkowe młodych, wymagających takiej pomocy instytucji samorządowych. Nowo utworzone ministerstwo gospodarki i rozwoju regionalnego powinno także przejąć koordynację nad całością programów przedakcesyjnych Unii Europejskiej, a w przyszłości programów strukturalnych.
- Sejmiki wojewódzkie posiadają kompetencje w zakresie planowania i koordynowania rozwoju gospodarczego. Niestety, są słabo wyposażone w środki budżetowe, co praktycznie uniemożliwia skuteczną i samodzielną realizację polityki na rzecz rozwoju (Gilowska, 2000a, s. 18–20). **Należy więc wzmocnić pozycję wojewódzkich sejmików samorządu terytorialnego**. Najistotniejszym zadaniem jest takie zmodyfikowanie systemu finansów publicznych, aby przekazać do dyspozycji regionów większą ilość środków budżetowych na wykonywanie zadań własnych. Obecnie sejmiki nie są partnerami instytucji rządowych, ale raczej ich petentami (Hausner i inni, 2000, s. 102). Utrwalenie tego stanu grozi psuciem kruchego systemu instytucji samorządowych i narastaniem korupcji politycznej. Ważną kompetencją sejmików powinno być organizowanie partnerstwa lokalnego na rzecz rozwoju. Dlatego programy regionalne powinny tworzyć zachęty instytucjonalne dla generowania takiej współpracy pod kierownictwem sejmików wojewódzkich. Ponadto reprezentacja regionów powinna być obecna w pracach resortu gospodarki i rozwoju regionalnego. Dlatego proponuję uzupełnienie składu Rady Polityki Regionalnej Państwa (ciała doradczego ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego) o przedstawicieli wszystkich sejmików. Decyzje odnoszące się do rządowej polityki regionalnej powinny być również przedstawiane na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.
- Istotne znaczenie ma ograniczenie roli terenowych administracji specjalnych rządu, a zwłaszcza sektorowych agencji i funduszy celowych, które wypełniają funkcje z zakresu polityki regionalnej. Część zadań i funduszy wymienionych podmiotów powinna być przekazana samorządom wojewódzkim. Inne winny być w większym niż dotychczas stopniu koordynowane w terenie przez wojewodów.
- Polski system polityki regionalnej nie jest również wystarczająco przygotowany do prowadzenia europejskich programów przedakcesyjnych i struk-

turalnych (Gilowska, 2000a, s. 129). **Programy przedakcesyjne powinny w większym niż dotychczas stopniu służyć wzmocnieniu administracji samorządowej.** Sposobem osiągnięcia tego celu może być umożliwienie sejmikom większego wpływu na program SAPARD i zwiększenie zakresu kontroli i zarządzania programami Phare 2.

- **Należy zadbać o to, aby programy regionalne były ukierunkowane na pobudzenie rozwoju endogenicznego, stwarzały zachęty dla współpracy między podmiotami samorządowymi, instytucjami finansowymi i przedsiębiorcami.** Powinny także pobudzać przedsiębiorczość, prowadzić do działań inwestycyjnych na rzecz rozbudowy szkolnictwa wyższego i rozwoju innowacji technologicznych. Programy regionalne mogą również uwzględniać rozwiązywanie problemów największych polskich metropolii.

Literatura

- Adshead M., Quinn B., 1998, „The Move from Government to Governance: Irish Development Policy’s Paradigm Shift”, *Policy & Politics*, t. 26, nr 2.
- Benko G., 1993, *Geografia technopolii*, Warszawa: WN PWN.
- Bollen F., Hartwig I., Nicolaides P., 2000, *EU Structural Funds beyond Agenda. Reform and Implications for Current and Future Member States*, European Institute of Public Administration.
- Castells M., 1998, *End of Millennium*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Dziemianowicz W., 1997, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Euroreg, t. 21(54), Warszawa.
- Getimis P., Economou D., 1996, „Greece” (w:) H. Heinelt, R. Smith (red.), *Policy Networks and European Structural Funds*, Avebury.
- Eurostat, Database Regio and Database Cronos: Economy and Finance, 2000.
- Gilowska Z., 2000a, *Pożądanym mechanizmem wykorzystywania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*, Polska Regionów, nr 5, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Gilowska Z., 2000b, „Regionalne uwarunkowania reform strukturalnych”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(2).
- Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowiecki B., Sobczak K. (red.), 1998, *Kierunki polityki regionalnej Polski*, Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Gorzelak G., Jałowiecki B., 2000a, „Konkurencyjność regionów”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(1).
- Gorzelak G., Jałowiecki B., 2000b, „Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3(3).
- Grosse T.G., 2000a, *Europejska polityka rozwoju regionalnego. Przykład Irlandii, Włoch, Grecji i wnioski dla Polski*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G., 2000b, *Polityka regionalna wojewódzkich sejmików samorządowych drugiej kadencji. Aktywność obywatelska elit samorządowych*, Tarnów: Wyższa Szkoła Biznesu w Tarnowie.

- Hausner J., Marody M., Szlachta J., Wilkin J., Wojtyna A., Zirk-Sadowski M., 2000, *Jakość Rządzenia. Polska bliżej Unii Europejskiej?*, Kraków: F. Ebert Stiftung, MSAP Akademii Ekonomicznej.
- Herbst M., 2000, „Przedsiębiorstwa «uczące się» w krajach Europy Środkowo-Wschodniej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(2).
- Ioakimidis P.C., 1996, *EU Cohesion Policy in Greece* (w:) L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford: Oxford University Press.
- Jałowiecki B., 1999, *Metropolie*, Białystok: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.
- Kukliński A., 2000, „Transformacja przestrzeni europejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(1).
- Lodkowska-Skoneczna A.G., 2000, „Wnioski z dyskusji na temat modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego w Polsce” (w:) A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg (red.), *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Polska Regionów, nr 11, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Mouque D. (red.), 1998, *Sixth Periodic Report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union*, Brussels: DGXVI.
- Paraskevopoulos Ch.J., 1998, „Social Capital, Institutional Learning and Regional Policy: Evidence from Greece”, *Regional & Federal Studies*, t. 8, nr 3.
- Pietrzyk I., 2000, „Wnioski z doświadczeń krajów członkowskich UE w zakresie modelu polityki rozwoju regionalnego” (w:) A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg (red.), *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Polska Regionów nr 11, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Pietrzyk I. (red.), 1998, *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y., 1994, *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Pyszkowski A., Szlachta J., Szomburg J. (red.), 2000, *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Polska Regionów nr 11, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Rykiel Z., 2000, „Globalizacja, unionizacja i regionalizacja polskiej przestrzeni”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(1).
- Sabel Ch., 1996, *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*, OECD.
- Staniszki J., 2000, *Postkomunistyczne państwo: w poszukiwaniu tożsamości*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- The State in a Changing World. World Development Report 1997*, Oxford: Oxford University Press.
- Strange S., 1997, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press.
- Thurow L.C., 2000, *Building Wealth. The New Rules for Individuals, Companies, and Nations in a Knowledge-Based Economy*, HarperBusiness.