

MIROSLAWA KLAMUT, JADWIGA GOGOLEWSKA

STYMULOWANIE ROZWOJU POŁUDNIOWYCH WŁOCH JAKO PRZYKŁAD INTERWENCJI PAŃSTWA W ODNIESIENIU DO REGIONÓW OPÓŹNIONYCH

1. FORMY I ZAKRES INTERWENCJI PAŃSTWA WŁOSKIEGO WOBEK POŁUDNIA W LATACH 1950 - 1980.

Interwencja państwa na rzecz rozwoju południa Włoch od 1950 r. określona została prawnie jako interwencja "specjalna" według zasad odbiegających od wcześniejszych procedur i poza funkcjonującymi podmiotami administracyjnymi¹. Podstawą prawną tej interwencji była ustawa z 10 kwietnia 1950 r. nr 646, na mocy której stworzony został specjalny fundusz na rzecz Południa zwany w skrócie Cassa Mezzogiorno.

Najbardziej istotnymi elementami powstałego systemu interwencyjnego były:

wielosektorowy charakter planu długookresowego (10, 12, 15 lat), elastyczność dysponowania środkami, możliwość łączenia środków ujętych w planie z pomocą pochodzącą z pożyczek zagranicznych, a także uproszczone procedury w przyznawaniu środków;

powołanie Komitetu ds. Południa i przyznanie mu prawa do koordynacji działań interwencyjnych w ramach planu z rutynowymi działaniami administracji.

Struktura wydatków w ramach interwencji specjalnej była według przyjętego planu w początkowym okresie zorientowana na przekształcenie rolnictwa, na które przeznaczono około 70% środków, i infrastruktury ogólnej - 30% środków. Interwencyjne działania w przemyśle zostały odsunięte na dalszy okres.

Doskonalenie form i ustalanie zakresów interwencji specjalnej w odniesieniu do opóźnionych regionów południowych Włoch znajduje odzwierciedlenie w przyjętym ustawodawstwie w latach 1950, 1953, 1957 i 1959. Na mocy tych aktów prawnych państwo zostało zobowiązane do działania kompleksowego mającego na celu: a) stworzenie korzystnych warunków działania przez kreowanie gospodarek zewnętrznych przyczyniających się do aktywizacji regionu opóźnionego oraz kształtowania warunków odpowiednich do kierowania działalnością produkcyjną; b) integrowanie źródeł finansowych inwestorów w drodze opodatkowania kapitału; c) podejmowanie takich działań ekonomicznych, które nie były atrakcyjne dla sfery prywat-

nej, a które były niezbędne do realizacji celu nadrzędnego, jakim był rozwój ekonomiczny południa Włoch.

Po 1965 roku wprowadzono wiele zmian organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem instytucji do spraw południa Włoch. Między innymi przekształcono międzyministerialny Komitet ds. odbudowy w Komitet międzyministerialny do spraw programowania ekonomicznego, który wyposażono w uprawnienia do zatwierdzania Narodowego Planu Gospodarczego i jego przekrojów regionalnych, co miało z kolei zapewnić wieloletnią koordynację procesu interwencyjnego i jej coroczną aktualizację. Na bazie Komitetu, pod kierunkiem mianowanego ministra powstały tzw. plany koordynacji. Plan ten oparty o plan narodowy — określał obszary nawadniania i strefy waloryzacji rolniczej, obszary rozwoju przemysłowego i turystycznego, a także postępu technicznego i społecznego.

Po 1965 roku utrzymywała się tendencja powierzania niektórych funkcji wyodrębnionym w ramach Funduszu organizacjom tj. IASM - Instytutowi Pomocy dla Rozwoju Południa - do spraw pomocy technicznej przedsiębiorstwom i administracji lokalnej; FORMEZ - Centrum Kształcenia i Badań - mające sprzyjać uzupełnianiu kadr i rozwijaniu działalności socjalno-edukacyjnej.

Specjalną interwencję i jej funkcjonowanie w latach siedemdziesiątych zdominowały zagadnienia usprawnienia koncentracji działań oraz udziału regionów w procesie decyzyjnym tej interwencji. Ustawa z 1971 roku dotycząca finansowania interwencji z funduszu Cassa Mezzogiorno utrzymała ostatecznie ideę koncentracji działań na szczeblu krajowym, a uprawnienia te sprawował w dalszym ciągu międzyministerialny Komitet do spraw programowania ekonomicznego - CIPE.

Regiony zostały włączone w procesy decyzyjne poprzez Komitet powołany przy Ministerstwie Budżetu i Programowania Gospodarczego. Udział regionów w pracach dotyczących interwencji był uwidoczny nie tylko w uprawnieniach Komitetu co do opiniowania decyzji CIPE, CTPI (międzysektorowy Komitet ds. koordynacji polityki przemysłowej) i CIPAA (międzysektorowy Komitet ds. polityki rolno-spożywczej), ale także przez udział przedstawicieli regionów w Radzie Administracyjnej Funduszu "Cassa Mezzogiorno", składającej się z 18 członków².

W regionalnych programach rozwoju, które określały zakres interwencji zostały przyjęte dwa kierunki: realizacja zadań specjalnych i tworzenie warunków rozwoju przemysłu. Zadania specjalne dotyczyły: rozwoju infrastruktury, ochrony zasobów naturalnych, ciekawych inicjatyw naukowych i technologicznych, prac i usług związanych z realizacją kolei podziemnej, rozwijania struktur handlowych, działalności promocyjnej i pomocy techniczno-finansowej na rzecz zrzeszeń pomiędzy małymi producentami oraz innych inicjatyw związanych z celami produkcyjnymi i zatrudniovymi programu.

W odniesieniu do bodźców sprzyjających promocji przemysłu rolę taką miały pełnić głównie podatki od kapitału oraz ulgowe kredyty, które ujęte

² Po 1978 r. skład Komisji zmniejszono do 7 członków i byli oni mianowani przez Prezydenta Republiki na wniosek Ministra ds. Południa.

w "Narodowym Funduszu ulgowych kredytów dla sektora przemysłowego" w 65% były przeznaczone dla obszarów południowych.

Ocena ogólna specjalnej interwencji z tego okresu — której celem było zasadnicze zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju między południem a centrum i północą Włoch — jest pozytywna, jakkolwiek wskazuje się na jej słabe strony i nie rozwiązane przez cały czas jej funkcjonowania problemy.

Podstawowym zarzutem było, iż działalność zwykłej administracji pokrywała się często ze sferą działania Funduszu, czy też że Fundusz wyłączał funkcjonowanie administracji. Niebezpieczeństwo zachodzenia na siebie kompetencji, zawsze istnieje tam gdzie obok podmiotów administracyjnych powołuje się instytucje specjalne.

W ocenie specjalnej interwencji podkreśla się także, że środki finansowe często nie były adekwatne do zadań, a co za tym idzie, nie było możliwe osiągnięcie znacznego zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju regionów.

2. NOWE UREGULOWANIA PRAWNE INTERWENCJI WOBEC POŁUDNIA W LATACH OSIEMDZIESIĄTYCH

W latach osiemdziesiątych proces decyzyjny i organizacyjny kierowania interwencją został całkowicie odnowiony. Ramy normatywne zostały nakreślone w trzech głównych ustawach tj. 651 z 1983 r., 775 z 1984 r. oraz 64 z 1986 roku³. Opracowano także liczne dekrety, które miały gwarantować ciągłość przepływu zasobów finansowych podczas faz przygotowujących i ustalających nowe postanowienia operatywne. W nowych uregulowaniach prawnych uznano, że najważniejsza jest funkcja "regulacyjna", którą powierzono systemowi programowania i instrumentacji techniczno-programowej. Za jej pośrednictwem następowało przejście od założeń politycznych (faza *planning'u*) do określenia priorytetów i do określenia zasobów (faza *programmiring'u*) oraz do ustalenia planów i dystrybucji środków finansowych koniecznych do ich realizacji (faza *budgeting'u*).

Ponieważ w Ustawie 651/1983 wyraźnie postawiono wymóg organizacji interwencji poprzez trzyletni program (ta sama modalność operatywna znalazła się w Ustawie 64/1986), uchwałą CIPE przyjęto plan 3-letni 1985 - 87 w lipcu 1985 r. W grudniu 1986 r. dokonano aktualizacji programu trzyletniego na lata 1987 - 89 i przyjęto pierwszy operatywny plan roczny na 1986 rok. W kolejnych etapach przy ustalaniu rocznego planu operatywnego aktualizowano obowiązujący plan trzyletni przedłużając go o kolejne dwa lata, aż do 1992 roku. Po tym okresie wyczerpała się operatywność ustaw dotyczących specjalnej interwencji.

Spośród trzech wymienionych ustaw w opinii publicznej Ustawa 64/1986 okazała się najbardziej funkcjonalna i najbardziej odpowiadająca wymogom Południa. Stało się tak za sprawą:

- przejścia od systemu bazującego na jednorodnym mechanizmie operatywnym do wielopodmiotowości działania, i uzyskiwania kiwania bezpośredniego finansowania;

³ S. Cafiero i G. E. Marciani, *Quarant'anni...* ibidem.

— coraz znaczniejszej roli promocji i koordynacji Ministra do spraw Południa, ale rozszerzonych także na administrację centralną i zwykłą interwencję.

W wyniku otrzymano model organizacyjny, który nadawał policentryczny charakter systemowi decyzyjnemu i operatywnemu, z wieloma podmiotami instytucjonalnymi włączonymi w przedsięwzięcia peryferyjne.

Na uwagę zasługuje fakt, iż programowanie uznano za niezbędny instrument w zorganizowaniu i wykonywaniu działań publicznych mających spowodować rozwój Południa. W efekcie formalnie przyjęto jego zasadniczą funkcję organizacyjną w ustawodawstwie lat osiemdziesiątych, za podstawę w nowej specjalnej interwencji.

Jednakże kryteriom innowacyjnym, wokół których określono programowanie i promocję interwencji nie towarzyszyła odpowiednia działalność wykonawcza. Z fundamentalnych zasad reorganizacyjnych, które Ustawa 64 i 3-letni program przyjęły, to znaczy centralizację w opracowywaniu podstawowych kierunków programowania, decentralizację i wzrost kompetencji lokalnych podmiotów instytucjonalnych, koordynację działań na różnych poziomach pomiędzy interwencją zwykłą i specjalną, żadnej nie udało się zrealizować wyczerpująco.

I. Jeśli chodzi o pierwszą z tych zasad, to w literaturze naukowej zajmującej się problematyką rozwoju Południa⁴, podkreśla się, że system kierunków programowania pozostał schematem ogólnym, istotnie oddzielnym od konkretnych wyborów wydatków, w związku z czym program 3-letni stał się planem dystrybucji środków. To spowodowało, że plany wykonawcze, których treść operatywna była opracowywana pod kątem istotnych potrzeb rozwoju regionalnego i projektów interregionalnych o znaczeniu krajowym, były realizowane w sposób bardzo ograniczony. Interwencja stała się zatem sumą określonych inicjatyw na poziomie lokalnym. Okazało się, że połączenie kierunkowego centralnego i lokalnego programowania faktycznie nie istniało. Wskazuje na to duże rozproszenie zasobów oraz ich ograniczone znaczenie w kontekście lokalnym w odniesieniu do projektów zawartych w planach.

II. Natomiast jeśli idzie o zasadę decentralizacji, to wybór opracowania programów powierzony instytucjom lokalnym, będąc oddzielnym od centralnego projektu programu odpowiednio rozwiniętego, i niewystarczalności programu regionalnego, wpłynął w sposób znaczący na jakość inicjatyw inwestycyjnych. W efekcie nacisku grup interesu powstało wiele konfliktów oraz silna konkurencja między projektami, co można wywnioskować z dużej liczby propozycji programowych przedstawianych do finansowania (powyżej 10 tysięcy w 3-ch rocznych planach wykonawczych).

Proces ten wraz z niedostatkami ustawy dotyczącymi kompetencji i środków odpowiednich dla podmiotów promujących wielkie inicjatywy oraz brakiem skutecznego aparatu programowania na poziomie regionów spra-

⁴ F. Pica, *Riforma delle autonomie locali e crisi finanziaria dei Comuni del Mezzogiorno*, Rivista economica del Mezzogiorno, 1990 nr 4, s. 678 - 684.

wił, że nierealna stała się możliwość przedstawiania inicjatyw interregionalnych i sektorowych, przewyższających interesy lokalne, a w czym miała się wyrażać realizacja "nadzwyczajności" interwencji.

III. W odniesieniu do zasady koordynacji, stawia się zarzut, iż w stopniu nie wystarczającym dała efekt "przyspieszenia". Za jedną z głównych przyczyn tego uznaje się brak autentycznego porozumienia programowego, które by pozwoliło godzić specyficzne problemy sektorowe oraz regionalne, dając tym samym solidną podstawę dla specjalnej interwencji. Nie dopracowano się właściwego porozumienia między interwencją specjalną i zwykłą, a nawet ta pierwsza nie tylko zastąpiła całkowicie tę drugą, ale przejęła jej cechy, charakter oraz typologie programowe.

3. NIEKTÓRE SKUTKI INTERWENCJI WOBEC POŁUDNIA

Rozwiązania prawne z lat osiemdziesiątych liczyły się dość poważnie ze złożonością i odmiennym charakterem warunków otoczenia przedsiębiorstw. W rozwiązaniach tych, wprowadzano obok "tradycyjnych" instrumentów nowe" instrumenty, czy też nowe pola zastosowania instrumentów tradycyjnych⁵, ukierunkowane specjalnie na pobudzanie rozwoju przedsiębiorstw na obszarach południowych.

Niestety na Południu rozwój małych przedsiębiorstw nie przybrał takich rozmiarów jak na Północy. Jeszcze raz okazało się, że dla koncentracji ważna jest dostępność dużego rynku, współpraca między przedsiębiorstwami i instytucjami, a także określone walory polityczne, kulturowe i społeczne łącznie z siecią osadniczą.

Z poprzednich rozważań jasno wynika, że niezwykle ważne znaczenie ma rzeczywista organizacja wszystkich uwarunkowań takiego działania Publicznego jakim jest interwencja. Przykład włoski pokazuje, że problematyka ta jest bardzo złożona i trudna do realizacji, a sprawy pomocy dodatkowo komplikował fakt kontrolowania wydatków przez Ministerstwo Skarbu, które narzuciło surowe ograniczenia płatnościom Agencji do spraw Promocji rozwoju Południa. Dla uzupełnienia dodać można, że nakłady te wyrażone w wartościach bezwzględnych (w lirach 1989 r.) średniorocznie w II połowie lat siedemdziesiątych kształtowały się na poziomie 8000 miliardów lirów, natomiast w latach osiemdziesiątych na poziomie 6000 miliardów lirów rocznie (patrz rys. 1 i 2), co stanowi od 0,7 do 0,9% PNB w latach 1950 - 1970 i 0,5% PNB pod koniec lat osiemdziesiątych⁶.

W ocenie lat osiemdziesiątych często podnosi się oczywistą słabość regionów oraz instytucji lokalnych Południa, jako nieprzygotowanych do ponoszenia zwiększonej odpowiedzialności w zakresie programowania i realizacji interwencji specjalnych. Na ogół uznaje się, że przyczyną tych niedomagań jest dużo mniejsza niż na Północy stabilność kierownictwa tych instytucji, brak zaplecza technicznego i organizacyjnego, a także bardzo rozpowszechni-

⁵ S. Cafiero, G. E. Marciani, *Quarant'anni...* ibidem.

⁶ F. Pica, *Riforma...* ibidem.

niona tendencja do mieszania polityki z interesami, w tym szczególnie duże ich narażenie na uzależnienie od mafii. Ponadto Południe było też w niekorzystnej sytuacji pod względem jakości usług będących w gestii instytucji, przedsiębiorstw i administracji państwowej.

Niezależnie od niedomagań interwencji należy stwierdzić, że okres 40 lat specjalnej interwencji, pomimo ewidentnej finansowej stopniowej degradacji w ostatnich 15 latach przyniósł znaczący rozwój infrastruktury, przekształcenie rolnictwa, uprzemysłowienie, które znacząco wpłynęło na rzeczywistość fizyczną, ekonomiczną i społeczną Południa (patrz tab. 1).

Tabela 1.

Wskaźniki socjo-ekonomiczne Mezzogiorno (Południa) w latach 1951 i 1990

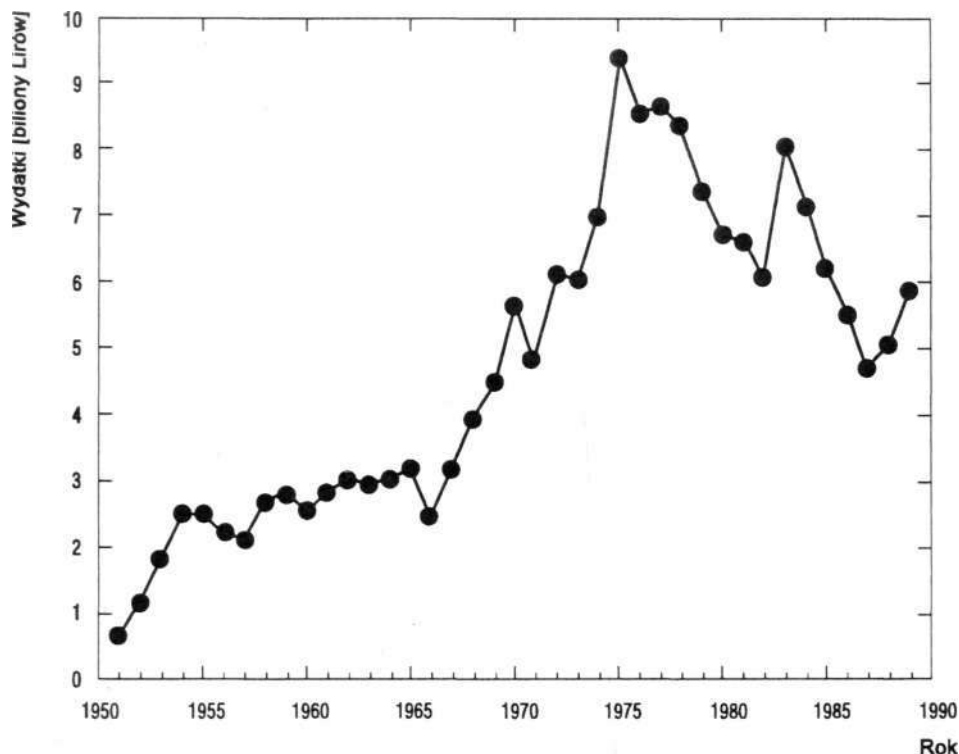
Lp.	W s k a ź n i k i	1951	1990
1	Dochód narodowy brutto na mieszkańca (w mln lirów 1990 r.)	4,2	15,2
2	Struktura zatrudnienia: (w %%)		
	– rolnictwo	56,3	15,6
	– przemysł (w ścisłym znaczeniu)	13,0	12,5
	– budownictwo	6,0	9,3
	– usługi handlowe	16,0	41,6
	– usługi niehandlowe	8,7	21,0
3	Zatrudnieni w rzemiośle związanym z przedsiębiorstwami (10 zatrudnionych na 1000 mieszkańców)	14,1	33,7 ^a
4	Wielkości (ceny stałe) dochodu narodowego wytworzonego w:		
	– rolnictwie	100	180,0
	– przemyśle (w ścisłym znaczeniu)	100	878,0
	– budownictwie	100	327,0
	– usługach handlowych	100	578,0
	– usługach niehandlowych	100	282,0
5	Produkt na 1 zatrudnionego w przemyśle w ścisłym znaczeniu (mln lirów z 1990 r.)	7,0	55,2
6	Rozwój sieci drogowej (w km na 100 km powierzchni)	34,9	86,4
7	Abonenci telefoniczni na 1000 mieszkańców	0,6	26,0
8	Mieszkania pozbawione urządzeń sanitarnych (% udziału w całkowitej liczbie mieszkań)	39,7	3,9 ^a
9	Mieszkania pozbawione elektryczności (% udziału w całkowitej liczbie mieszkań)	29,1	3,3 ^a
10	Ilość pokoi na 100 mieszkańców	57,1	112,6 ^a
11	Ilość wody dziennie zużywana w litrach na mieszkańca	81	340 ^b
12	Śmiertelność dzieci ^c	82,4	10,9 ^d
13	Uczniowie szkół podstawowych (obowiązkowych) na 100 mieszkańców w wieku 6-13 lat	71,0	102,4 ^d
14	Uczniowie szkół średnich na 100 mieszkańców w wieku 14-18 lat	8,9	60,2 ^d

Uwagi: a - 1981 r.;

b - 1987 r.;

c - zmarli w 1 roku życia na każde 1000 urodzeń żywych.

d - 1989 r. (nadwyżka za użg. na przekroczenie granic wieku).

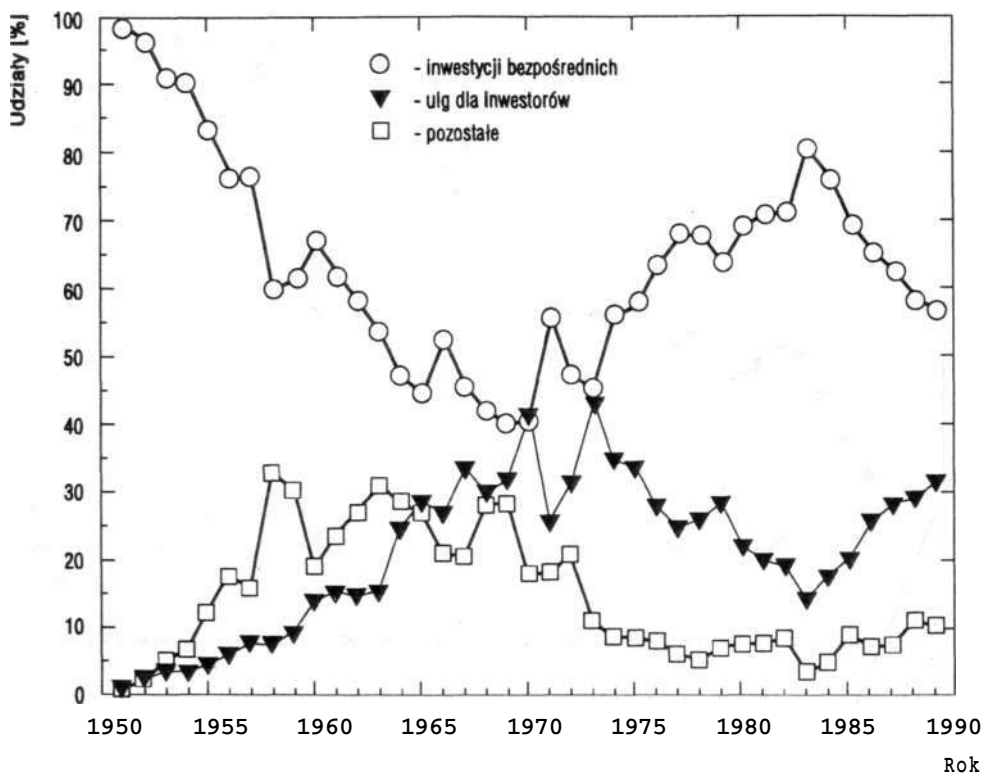


Rys. 1. Wydatki na interwencje nadzwyczajne w latach 1951 - 1989 (w bilionach lirów)

Jednakże kwestia Południa pozostaje nierozwiązana, i z wielu względów wydaje się być bardziej złożona niż uprzednio w sensie gospodarczym, społecznym a nawet politycznym. Dlatego też nie ma jednoznacznych rozstrzygnięć dotyczących form instytucjonalnych ewentualnej interwencji. Podkreśla się, że po czterdziestu latach przekształceń ekonomicznych, społecznych i instytucjonalnych nie znajduje już zastosowania model z lat 50-tych o szerokich uprawnieniach instytucji specjalnych czy też modele późniejsze akcentujące szerokie inicjatywy lokalne, co prowadziło do podporządkowania interwencji potrzebom bieżącym. Również nie sprawdził się model oparcia takiej interwencji o centralną administrację państwową.

Uznaje się, że te działania interwencyjne, które mają znaczenie decydujące dla rozwoju Południa (niezależnie od wielu kontrowersji, które wywołuje ich programowanie, projektowanie, finansowanie i realizacja) z racji swojego charakteru międzysektorowego lub interregionalnego, powinny być realizowane w sposób ciągły i w dotychczasowej formie. Chodzi tu o systemy wodne, sieci energetyczne, transportu i komunikacji, o reorganizację miejską i terytorialną, o badania i transfer technologii, jak i o promocję usług wiodących. Ich programowanie i realizacja oraz efektywne zarządzanie jakimś wymagają, przekracza kompetencje i możliwości techniczne i inicjatywę poszczególnych ministerstw, instytucji czy regionów. Nie wyklu-

cza to jednak w realizacji zadań strategicznych interwencji korzystania ze struktur techniczno-operacyjnych, które w pełni samodzielne i z elastycznością właściwą przedsiębiorstwom, gwarantowałyby właściwe wykorzystanie publicznych funduszy.



Rys. 2. Udziały wydatków na inwestycje bezpośrednie, ulgi dla inwestorów oraz wydatków innych w wydatkach na interwencje nadzwyczajne w latach 1951 - 1989

Wydatki na inwestycje bezpośrednie obejmują: infrastrukturę o charakterze ogólnym (po-wszechnym), infrastrukturę przystosowaną do działalności sektorów produkcyjnych, pozostałe przedsięwzięcia o przeznaczeniu umożliwiającym asymilację (inwestycje w zakresie kolejnictwa, budownictwa szkolnego, kształcenia i podnoszenia kwalifikacji, opiekę w zakresie rozwoju, działalność badawczą i naukową itp.).

Wydatki pod nazwą ulgi dla inwestorów obejmują: wkłady podatkowe dla sektorów produkcyjnych równoważne zwolnieniom podatkowym (ulgom) od inwestycji kapitałowych w zakresie rolnictwa, przemysłu, turystyki, rzemiosła, rybołówstwa oraz zwolnieniom podatkowym od dochodów w zakresie przemysłu, a także wkłady kompensujące ubezpieczenia obowiązkowe pracujących.

Wydatki inne obejmują: kredyty w ramach przedsięwzięć inwestycyjnych (z funduszy przeznaczonych na interwencję nadzwyczajną oraz z funduszy zewnętrznych), wydatki związane z funkcjonowaniem Cassy i Agencji oraz MISM. Od roku 1988 włączono tu także wsparcia innowacji i badań naukowych, studiów MISM, różne przedsięwzięcia promocyjne, ulgi taryfowe na i z Sardynii (w latach poprzednich inwestycje tego typu były na tyle minimalne, że zostały włączone do nakładów na inwestycje bezpośrednie).

Opracowano na podstawie danych pochodzących z materiałów Cassy Mezzogiorno, oraz opracowań bilansowych Cassy wykonanych przez zarząd komisaryczny i Agencję Mezzogiorno.

4. MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA DOŚWIADCZEŃ WŁOSKICH W ROZWIĄZANIACH INSTYTUCJONALNYCH ORAZ INSTRUMENTALNYCH PRZYJMOWANYCH W POLITYCE REGIONALNEJ POLSKI

Wielostronne doświadczenia Włoch jednoznacznie wskazują, że polityka regionalna tego kraju w ostatnich 40 latach przechodziła poważne przeobrażenia, co pozwoliło jej rozwinąć zakres instytucjonalnego, jak i instrumentalnego oddziaływania na życie społeczne i gospodarcze regionów. W rezultacie udało się wypracować nowy model polityki regionalnej, tzw. model policentryczny, w którym tę politykę uprawiają równocześnie różne podmioty.

Z punktu widzenia reformowania głęboko kryzysogennych struktur terytorialnych w naszym kraju wydaje się, że wykorzystanie doświadczeń włoskich byłoby możliwe. Ale w jakim stopniu w Polsce mogłyby te doświadczenia być realizowane?

Idąc za przykładem włoskim, można uznać, że w centralnej administracji publicznej musi istnieć ciało o odpowiednich kompetencjach, przygotowujące projekty decyzji rządowych i projekty instrumentacji ich wdrażania, tzn. musi mieć miejsce opracowanie projektu programu bądź programów, etapów ich realizacji, musi zostać także wyznaczona odpowiednia suma środków finansowych, umożliwiająca realizację tych programów. Jest też warte podkreślenia, że proces ten musi przebiegać przy współudziale regionów i sektorów.

Analizowany przykład włoski pokazuje, że organizacja tego procesu najeżona jest różnego typu trudnościami, niemniej jest to przedsięwzięcie publiczne możliwe do zrealizowania, o pozytywnych skutkach w zakresie kształtowania struktur regionalnych.

W sytuacji Polski tak pomyślana rewaloryzacja struktur (poprzez programy) musiałaby przede wszystkim odnosić się do obszarów wyraźnie zacyfanych, o trwałych tendencjach ograniczania bezrobocia, oraz do obszarów schyłkowych, wymagających restrukturyzacji, a okresowo charakteryzujących się znacznym spadkiem zatrudnienia w przemyśle, co powoduje, że poziom bezrobocia jest tam dużo wyższy niż przeciętny w kraju.

We Włoszech programowanie pełniło także rolę koordynującą wobec wewnętrznych programów rozwojowych regionów. Wiele inicjatyw zawartych w tych programach było wspieranych środkami budżetowymi, a przede wszystkim instrumentami finansowymi o pośrednim oddziaływaniu (niskooprocentowane kredyty, gwarancje kredytowe, preferencyjne cła, specjalne fundusze restrukturyzacyjne wyłączone czasowo z opodatkowania). Podkreślić należy, że bezpośrednie wsparcia z budżetu, tzw. dotacja, przeznaczona była na inwestycje, a nie na działalność bieżącą.

Omówiony przykład włoski wyraźnie wskazuje, że zarówno działania Publiczne jak i pozapubliczne muszą być inspirowane przez politykę regionalną równolegle i jednocześnie. W odniesieniu do obu nurtów polityki regionalnej mechanizm operatywny bazuje na wielu podmiotach Uprawnionych do działania i uzyskiwania zarówno bezpośredniego, jak i po-

średniego finansowania. Administracja publiczna niezależnie od szerebła jest jednak tylko jednym z podmiotów współdecydujących o sytuacji regionu. Istnieje szeroka sieć instytucji prywatnych i parapublicznych o charakterze agencji, fundacji, organizacji nie nastawionych na zysk a wspierających działania administracji publicznej.

A zatem w żadnym przypadku nie może to być mechanizm scentralizowany i bazujący na relacjach dyrektywnych między administracyjną władzą polityczną (odpowiedni minister) i podległą mu strukturą zarządzającą (typu *Cassa per Mezzogiorno*). W doświadczeniach włoskich widać ewoluowanie roli administracji centralnej, w tym przypadku Ministra do spraw Południa, w kierunku coraz znaczniejszej działalności promocyjnej i koordynacyjnej.

Równocześnie należy także zwrócić uwagę na pewne niebezpieczeństwa, które towarzyszą rozwiązaniom włoskim, przy przyjęciu tzw. policentrycznego modelu polityki regionalnej, opartego na mechanizmie programowania. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim niedoskonałość w zakresie projektowania programów o charakterze strategicznym oraz duże trudności w zakresie ich koordynacji realizacyjnej. Programy, które realizowano, były przede wszystkim wynikiem pojedynczych żądań płynących ze szerebła lokalnego, a projekty o znaczeniu interregionalnym i intersektorowym rozwijały się w sposób dość ograniczony. Okazało się, że połączenie centralnego programowania z programowaniem regionalnym i lokalnym jest bardzo trudne.

Kolejna trudność to słabość zespołów podejmujących działalność programową, zarówno na szerebłu regionalnym jak i lokalnym. W efekcie otrzymywano ogromną ilość propozycji programowych przedstawionych do finansowania, nastawionych na realizację różnorodnych interesów lokalnych, nie zawsze najważniejszych.

Kolejne niebezpieczeństwo to dość przypadkowe wyasygnowanie na szerebłu centralnym pewnej sumy środków, najczęściej w sytuacji deficytu budżetowego, co sprawia, że środki te są znacznie niższe niż realne potrzeby programowe. A więc już w momencie startu tego typu działania publicznego jest ono skazane na realizację rozciągniętą w czasie, często częściową, a zatem mało efektywną, i w rezultacie krytycznie ocenianą.

Powyższe uwagi świadczą o tym, że wykorzystanie tego mechanizmu w warunkach polskich, wymagałoby nadzwyczaj starannego przygotowania od strony legislacyjnej, instytucjonalnej, projektowej oraz finansowej.

Ponadto w warunkach polskich istnieje prawdopodobieństwo, że proces decyzyjny w obecnej strukturze (brak regionów jako podmiotów), skonkretyzowałby się głównie na poziomie najniższym - lokalnym. Gdyby się także okazało, że programy zawierają tylko globalne dążenia rozwojowe, liczne i niedokładnie sprecyzowane, można by z góry określić taki instrument jako nieskuteczny oraz przynoszący rezultaty o niskiej jakości. W efekcie system programowania miałby znaczenie marginalne jako instrument restrukturyzacji regionów, a służyłby przede wszystkim jako system przepływów finansowych. Można nawet z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że byłby to transfer zasobów finansowych realizo-

wany w formie rozproszonej i opóźnionej w czasie z powodów proceduralnych. Weryfikacja tych projektów i etapy ich włączania do planów finansowych wymagałoby czasu, co przyczyniałoby się do rozmywania odpowiedzialności za spowolnienia.

Na zakończenie warto odnieść się jeszcze do jednego zagadnienia. W obecnej praktyce polskiej, po okresie minionym tzw. obligatoryjności planowania i jego dyrektywności odstąpiono od sporządzania programów i planów z różnych względów, w tym także z racji ich nieskuteczności i niskiego stopnia realizacji zadań. Podkreślić należy, że programowanie włoskiej gospodarki też wykazywało i wykazuje wiele słabości. Przechodziło ono różne okresy kryzysowe np. w latach sześćdziesiątych i osiemdziesiątych, ale jak wykazało doświadczenie, wówczas gdy odstąpiono od programowania kompleksowego, to na realizacji zadań zaciążyły bardziej niż w poprzednich okresach trudności koordynacji działań i zacieranie się granic kompetencyjnych między podmiotami administracji oraz podmiotami realizującymi interwencję specjalną. Stąd też powracano do programowania zmieniając je tak, aby było ono bardziej efektywne.

Znając przyczyny i trudności, jakie rodzą się w realizacji pewnych zamierzeń i idei, można im zapobiegać bądź też ich unikać. Natomiast na pewno nie jest uzasadnione, aby odstępować od opracowywania programów. Już sam proces ich powstawania — co podkreśla się również we włoskich badaniach⁷ — pobudza aktywność podmiotów publicznych, pozwala lepiej ocenić zakres niezbędnej pomocy oraz przyczynia się do bardziej adekwatnej kwantyfikacji środków.

Skuteczność interwencji włoskiej w niwelowaniu dysproporcji regionalnych opierała się na selektywności działania. W Polsce ten kierunek wydaje się atrakcyjny ze względu na szczupłość środków finansowych mogących być skierowanych na działania interwencyjne. Nie ulega wątpliwości, że do zmniejszania różnic w poziomie rozwoju regionów można przyczynić się poprzez Podniesienie ich atrakcyjności lokalizacyjnej dla działalności gospodarczej i usługowej. Można to osiągnąć poprawiając ich wyposażenie w urządzenia infrastrukturalne. Atrakcyjną dla działań interwencyjnych jest też dziedzina rolnictwa. Wiąże się to z przeciwdziałaniem narastaniu bezrobocia na wsi.

Na uwagę zasługuje również fakt wypracowania w praktyce interwencji specjalnej całego wachlarza bodźców i działań operacyjnych, które pobudzały inicjatywę podmiotów gospodarczych w tworzeniu warunków dla lokalizacji przemysłu i przeciwdziałania bezrobociu.

Przez cały okres funkcjonowania interwencji kreowano nowe formy i narzędzia pomocy, włączając w te działania regiony, przedsiębiorstwa i inne instytucje o charakterze gospodarczym i administracyjnym. Ta wielokierunkowość podejmowanych działań jest wyrazem poszukiwania jak najbardziej skutecznych środków mogących zmniejszyć dysproporcje rozwoju przestrzennego kraju i troski państwa o rozwiązanie tego problemu w gospodarce rynkowej.

⁷ N. Novacco, *Primo esperienze di programmazione per "accordi" nel Mezzogiorno*, Rivista economica del Mezzogiorno, 1988 nr 2.

THE STIMULATION OF SOUTHERN ITALY'S DEVELOPMENT AS AN INSTANCE OF STATE INTERVENTION IN RETARDED REGIONS

S u m m a r y

The paper focuses on the Italian state's regulatory influence on regional development. Particularly the regional policy between 1950 and 1989 is described in great detail.

The set of instruments known as extraordinary intervention has never functioned properly, for various reasons: the incompatibility between actions of different governments or their purposes, the absence of co-ordination of locally formulated regional plans, a low degree of concreteness.

Notwithstanding this partially critical assessment of the Italian experience, it is suggested that some of the specific solutions may be used in Poland, because Poland's regional policy should now address the problems of underdeveloped regions and be more active in the enhancing of structural regional development.