

ŁUKASZ CZUMA

WPLYW CZYNNIKÓW INSTYTUCJONALNYCH NA ROZWÓJ GOSPODARCZY REGIONÓW OPÓŹNIONYCH WE WŁOSZECH

I. UWAGI WSTĘPNE

Problem rozwoju gospodarczego regionów słabo uprzemysłowionych jest znany zarówno w życiu gospodarczym jak i teorii rozwoju gospodarczego. Regiony takie występują w wielu krajach, np. Czechosłowacji (uprzemysłowione Czechy i słabo rozwinięta Słowacja), w Polsce (Śląsk i słabo uprzemysłowiona Lubelszczyzna czy Białostockie). We Włoszech natomiast południowa część półwyspu oraz wyspy Sycylia i Sardynia, zwane Południem Włoch (Mezzogiorno), są zacofane w porównaniu z Północą, która jest regionem silnie uprzemysłowionym, dorównującym wskaźnikami rozwoju krajom silnie uprzemysłowionym zachodniej Europy (rys. 1). Jest rzeczą interesującą zbadanie, w jaki sposób w warunkach gospodarki rynkowej próbuje się rozwinąć zacofany gospodarczo region. Należy też uwzględnić specyficzne dla gospodarki włoskiej warunki — ciśnienie konkurencji rozwiniętej północnej części kraju, a także, w ostatnich latach, grupy krajów silnie zindustrializowanych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Jakich instrumentów polityki gospodarczej używa państwo, by w tych warunkach zainicjować i kontynuować rozwój gospodarczy zacofanego regionu kraju? W niniejszej pracy przedstawiony będzie wpływ instytucji gospodarczych stworzonych przez państwo, na rozwój południowych Włoch oraz efekty zarówno liczbowe, jak i dane mówiące o przemianach społeczno-gospodarczych, będących wynikiem oddziaływania wspomnianych instytucji.

II. PRZYCZYNY POWSTANIA RÓŻNIC GEOGRAFICZNYCH I SPOŁECZNO-POLITYCZNYCH MIĘDZY POŁUDNIEM A PÓLNOCĄ

Przyczyny niedorozwoju Południa i jego zacofania gospodarczego mają różnorodny charakter. W pierwszym rzędzie wymienia się zazwyczaj przyczyny geograficzne, ale też i społeczno-polityczne.



Ryc. 1. Regiony gospodarcze i administracyjne Włoch
 1 — Granice regionów gospodarczych; 2 — Granice regionów administracyjnych; 3 — Włochy pń.—zach.; 4 — Włochy pń.—wsch.; 5 — Włochy pń. i wyspy (Mezzogiorno)
 Źródło: P. Saraceno, *Le développement économique italien*, Roma 1964, s. 2.

1. Warunki naturalne są pomyślniejsze na Północy. Lepsza gleba i jej większy obszar znajduje się na Północy. Na Południu 85% powierzchni stanowią góry, a 15% niziny, na Północy 74% powierzchni stanowią góry, a 26% niziny. Gleba w dolinie rzeki Pad jest urodzajna, natomiast na Południu wyjałowiona. Co więcej, lepszy klimat istnieje na Północy, łagodniejszy i nie tak upalny jak na Południu. Północ jest też lepiej wyposażona w energię wodną niż Południe. Dużą rolę odegrało to, co prof. Milone nazwał sprzyjającym położeniem geograficznym Północy. Łatwiejsze i tańsze połączenia z Europą zachodnią sprzyjało życiu gospodarczemu¹.

¹ F. Milone, *Vitalin nell'economia delle sue regioni*, Torino, 1955, s. 83 i n.

2. Dyktatorska władza feudalna istniejąca w Królestwie Obojga Sycylii nie dbała o interesy państwa i społeczeństwa, nie stworzyła warunków sprzyjających powstaniu silniejszej warstwy społecznej zdolnej zainicjować rozwój gospodarczy. Natomiast na Północy warstwa ta była w XIX w. dosyć silna, być może na skutek istnienia liberalniejszych rządów². Ponadto niewydajny system prawny i nieodpowiednie rządy doprowadziły na Południu do korupcji i szukania sprawiedliwości poza prawem. Warunki te wytworzyły wśród ludności, jak się wyraża Nitti, złe obyczaje i tradycje³.

3. Polityka gospodarcza państwa po zjednoczeniu Włoch, a właściwie jej brak, spowodował petryfikację istniejących stosunków. Zniesienie ceł ochronnych w całych Włoszech uprzywilejowało silniejszy, bardziej konkurencyjny przemysł Północy, zwłaszcza od końca XIX w., gdy zaczęła się industrializacja północnych Włoch. Ta sama przyczyna spowodowała likwidację bądź stagnację i tak słabego przemysłu na Południu⁴.

4. Nie kontrolowany przez państwo rozwój przemysłu w XX w. przyczynił się do dalszego pogłębienia różnic między regionami. Ceny na towary przemysłowe i rolne przypomniały o istnieniu nożyc cen. Ceny na produkty przemysłowe wzrosły, a na rolnicze utrzymały się na niskim poziomie. Powstało na mikroskalę zjawisko znane później w krajach słabo rozwiniętych pod nazwą *terms of trade* — warunki wymiany. Oznaczało ono zwiększenie rozpiętości między siłą kupna ludności uprzemysłowionej Północy a rolniczego Południa. Przyczyniło się to prawdopodobnie w dużym stopniu do stagnacji gospodarczej Południa w XX w., a intensywniejszego rozwoju Północy.

5. Sytuacja demograficzna we Włoszech spowodowała dalsze, niekorzystne zmiany na Południu. O ile początkowo, w okresie po zjednoczeniu, na Północy istniała wyższa stopa przyrostu ludności niż na Południu, ze względu na większą śmiertelność dzieci w tym drugim regionie, o tyle z chwilą, gdy polepszyły się warunki zdrowotne, stopa wzrostu urodzin

i 751, za V. Lutz, *Italy, A Study in Economic Development*, London, 1962, s. 140—141.

² M. Girelli, *Notizie sulla posizione del Mezzogiorno nell'economia italiana*, Roma, 1965, s. 10-21.

³ F. S. Nitti, *Scritti sulla questione meridionale*, Bari 1958; V. Lutz, op. cit., s. 95.

⁴ Wprawdzie P. Saraceno wspomina o 15-letnim planie rozwoju Południa z końca XIX w. i innych akcjach rządu, były to jednak imprezy bez większego znaczenia. Np. ogólna suma funduszy rządowych przeznaczona przez państwo na Południe w ramach wspomnianego planu 15-letniego wyniosła ok. 1280 000 obecnych dolarów. Por. P. Saraceno, *Le développement économique italien. Données historiques d'un processus de développement*, Rome, 1964, s. 12 i n.

na Południu zaczęła szybko przewyższać analogiczną stopę wzrostu na Północy. Ale, zamiast by ta szybciej rosnąca ludność znalazła pracę w rozwijającym się przemyśle, powiększyła ono tylko szeregi ukrytego bezrobocia na wsi i spowodowała szereg ujemnych skutków ekonomicznych. Tu też na mikroskalę powstała prawidłowość, która później na olbrzymią skalę powtórzyła się w dużych krajach słabo rozwiniętych gospodarczo, jak np.: Indie, Pakistan czy Chiny. Podobnie, polepszenie warunków zdrowotnych ludności wywołuje w pierwszym okresie pewne ujemne skutki gospodarcze.

W świetle wspomnianych przyczyn stało się jasne, że Południe o własnych siłach nie sprosta tempu rozwojowemu Północy. Gospodarka rynkowa nie potrafiła sama wytworzyć mechanizmów rozwoju zacofanego regionu. Nasunęła się więc paląca potrzeba ingerencji państwa.

III. DANE LICZBOWE PRZEDSTAWIAJĄCE ZACOFANIE POŁUDNIA I ZMIANY DOKONANE PO DRUGIEJ WOJNIE ŚWIATOWEJ

Zacofanie gospodarcze południowego regionu Włoch można określić przez wymienienie szeregu cech charakterystycznych dla regionu zacofanego.

1. Dochód netto na głowę ludności był o połowę niższy niż na Północy, mimo wzrostu o przeszło jedną trzecią do 1959 r., a dwa i pół raza do 1964 r., w porównaniu z 1951 r. Dochód narodowy obliczany był oczywiście według ustaleń ONZ. Rozpiętość między Północą a Południem utrzymała się na tym samym poziomie. Należy też dodać, że wzrost na Południu, aczkolwiek dosyć silny po 1959 r., ma znaczenie w pewnym sensie głównie statystyczne, gdyż jak będzie o tym mowa na innym miejscu, spowodowany został przez inwestycje wielkich firm w przemyśle ciężkim i dlatego nie odbił się bezpośrednio na strukturze spożycia ludności. Ponadto przy obliczaniu dochodu per capita na Południu należy mieć na uwadze dużą rozpiętość dochodów w tym regionie.

Tabela 1

Dochód netto na głowę ludności, w tysiącach lirów

Lata	Północ	Południe	Włochy (cały kraj)	Stosunek w % Południe: Północ
1951—53	244,4	117,4	197,1	48
1957—59	361,2	166,5	287,9	46,1
1964*	665,3	330,6	525,2	49,3

* Dochód brutto per capita, w cenach z 1954 r.

Źródła: Vera Lutz, op.cit., s. 92; Annuario Statistico Italiano 1965, s. 10-11, 406-7; Rocznik statystyczny, Warszawa, 1966, s. 586. 1 dolar USA równa się 625 lirom. Por. S. Perczyński, *Jednostki*, w: *Mała encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1961, s. 255.

Dopiero silny wzrost stanowisk pracy, jaki będzie miał miejsce w obecnym planie pięcioletnim, wpłynie na lepszą strukturę spożycia, a nie tylko na efektywny, ale statystycznie liczony dochód per capita. Tym niemniej proporcja dochodów rodzinnych przeznaczona na żywność spadła z 56% W 1951 r. do 52% w 1959 r.⁵, co świadczy o wzrastającej zamożności na Południu.

2. Struktura zatrudnienia we Włoszech podobnie mówi o względnym zacofaniu Południa, braku poważnego przemysłu, i ukrytym bezrobociu na wsi.

Tabela 2

Struktura zatrudnienia w procentach

Sektory gospodarki	Prowincje						Przeciętna dla Włoch	
	I		II		III		1951	1963
	1951	1963	1951	1963	1951	1963		
Rolnictwo	27,7	15	50,09	28,5	58,4	42,0	46,7	28,6
Przemysł	46,8	55,7	26,0	40,4	22,3	33,0	30,7	42,7
Usługi	25,5	29,3	23,1	31,1	19,3	25,0	22,6	28,7

Objaśnienie:

I — Włochy północno-zachodnie — Dolina Aosty, Piemont, Lombardia i Liguria. II — Włochy północno-wschodnie i centralne — Trzy Wenecje, Emilia, Toskania, Marche, Umbria, Lazio. III — Włochy południowe i na wyspach — Abruzzi i Molisa, Kampania, Pulia, Basilicata, Kalabria, Sycylia i Sardynia.

Źródło: Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell' Italia (Cassa per il Mezzogiorno), Bilancio 1964-1965, Roma 1965, tab. 5, s. 10.

Powyższe dane świadczą o niskim udziale na Południu zatrudnionych w przemyśle, a wysokim udziale pracy w rolnictwie (60% ogółu zatrudnionych). W 1963 r. liczba zatrudnionych w rolnictwie spada do ok. 40%, co wskazuje na postęp. Natomiast na Północy obserwuje się istnienie wysoko rozwiniętego rolnictwa (15% ogółu zatrudnionych), a także duży procent ludności zatrudnionej w przemyśle i usługach. Porównanie danych świadczy o zmniejszaniu się przepaści między Południem a Północą.

3. Udział produkcji przemysłowej w ogólnej produkcji regionu. Mimo, że nakłady inwestycyjne w latach pięćdziesiątych skierowane były na Południu głównie do rolnictwa i przyczyniły się wydatnie do wzrostu produkcji rolnej, jej względny udział w produkcji regionu spadł dość znacznie, a to ze względu na pierwsze kroki w dziedzinie industrializacji, jakie państwo przedsięwzięło. Por. tabela 3.

4. Ruchy migracyjne też dają świadectwo zacofania gospodarczego Południa. W 1951 r. na obszarze Mezzogiorno mieszkało 37,2% ludności, a w r. 1961 mimo najwyższej we Włoszech stopy wzrostu lud-

⁵ V. Lutz, op. cit., s. 142.

Tabela 3

Udział produkcji przemysłowej w stosunku do ogólnej produkcji kraju (%)

Sektor gospodarczy	1950 r.	1961 r.
Przemysł	29,5	32,2
Rolnictwo	43,3	33,2
Usługi	27,2	34,6

Źródło: *Rebirth of Mezzogiorno*, Roma 1963, s. 105.

ności — liczba ta spadła do 36,8%. W latach 1901—1931 wyemigrowało na kontynent amerykański z Włoch 4 700 000 osób, z tego 70% pochodziło z Południa; w latach 1951—1961 opuściło Południe 1 766 839 osób, z tego Północ przyjęła 572 781 migrantów⁶. Roczniki statystyczne za następne lata potwierdzają nie zmniejszające się liczbowo zjawisko migracji ludności z Południa. Dane te świadczą o niemożności, jak dotychczas, zatrudnienia ludności na miejscu i o niedostatecznych bodźcach dla rozwoju przemysłu na obszarze Mezzogiorno. Zdając sobie sprawę z powagi tego zagadnienia, czynniki kierujące rozwojem Południa wzięły go pod uwagę przy opracowywaniu obecnego planu pięcioletniego.

O odpływie ludności z rejonów słabo rozwiniętych („za chlebem”) do miast, ośrodków zurbanizowanych i zindustrializowanych świadczą nie tylko wysokie liczby ludności migrującej z Południa, lecz także dane świadczące o procesie wyludniania się wsi i wędrowce do większych miast (tabela 4), a także większym zagęszczeniu mieszkaniowym w stolicach prowincji, niż w innych, przeważnie mniejszych miejscowościach.

Tabela 4

Przyrost ludności w większych miastach we Włoszech, w latach 1951-1961

Miasto	Wzrost ludności (%)	Powód migracji
Rzym	27,4	stolica
Turyń	26,6	uprzemysłowiona Północ
Mediolan	25,7	„ „
Neapol	16	największe miasto Południa

Źródło: *I primi risultati...* op. cit., s. 9.

5. Warunki mieszkaniowe były gorsze na Południu, o czym świadczy tabela 5. Sytuacja mieszkaniowa na Południu była gorsza

⁶ I primi risultati del 10° Censimento demografico del 15 ottobre 1961 e confronti con il censimento del 1951, Roma, 1962, nr 77, s. 5, 7, oraz M. Girelli, *Notizie ...* op. cit., s. 36.

w 1951 niż w 1931 r. Szybki postęp w budownictwie mieszkaniowym widoczny był dopiero po 1951 r., ale też wtedy tempo budownictwa było szybsze na Południu niż na Północy.

Tabela 5

Liczba osób przypadających na 1 izbę

Region	1931 r.	1951 r.			1961 r.		
	ogólnie	ogólnie	stolice prowincji	inne miejscowości	ogólnie	stolice prowincji	inne miejscowości
Północ	1,20	1,11	1,17	1,08	0,95	0,98	0,94
Południe	1,68	1,69	1,85	1,64	1,38	1,36	1,39

Źródło: Le condizioni di abilita nel Trentennio 1931-1961, Roma 1962, nr 78, s. 3-4.

6. O zacofaniu Południa świadczy statystyka w zakresie analfabetyzmu.

Późniejsze statystyki podają tylko zmniejszającą się z roku na rok liczbę osób w wieku pozaszkolnym, uczęszczających na kursy oświatowe; nie ma już natomiast tabel podających liczbę analfabetów. Por. Annuario Statistico 1965. Należy jeszcze dodać, że istnieje powszechny obowiązek nauczania dzieci.

Tabela 6

Analfabetyzm we Włoszech (%)

Region	1931 r.	1948 r.	1951 r.
Północ	11,5	5	2,7
Południe	38	24	20,2

Źródła: Statistiche sul Mezzogiorno d'Italia 1861—1953, Roma 1954, s. 770, oraz Cento anni di statistiche sulle regioni d'Italia, Roma 1961, s. 7, 151.

7. Analiza kategorii przyczyn śmierci na Północy i Południu Włoch wskazuje pośrednio, z jednej strony na skupiska przemysłowe i zurbanizowane, a z drugiej, na zacofane rejony. Zgonów, których przyczyną są nowotwory, jest dwukrotnie więcej na Północy niż na Południu (w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców). Podobnie przedstawia się sytuacja ze schorzeniami psychoneurozowymi i osobowościowymi. Natomiast na Południu można zauważyć dwukrotnie więcej wypadków śmierci (też w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców) mających swe źródło w urazach w okresie wczesnego dzieciństwa. Te ostatnie choroby świadczą o dzieciństwie bez opieki lekarskiej, dzieciństwem trudniejszym w rejonach wiejskich niż w ośrodkach zurbanizowanych⁷.

⁷ Tablice na s. 10—11 w pracy *Le cause di morte nel Sud e nel Nord dell'Italia* Roma, 1959, nr 7. Dane za lata 1951—1952.

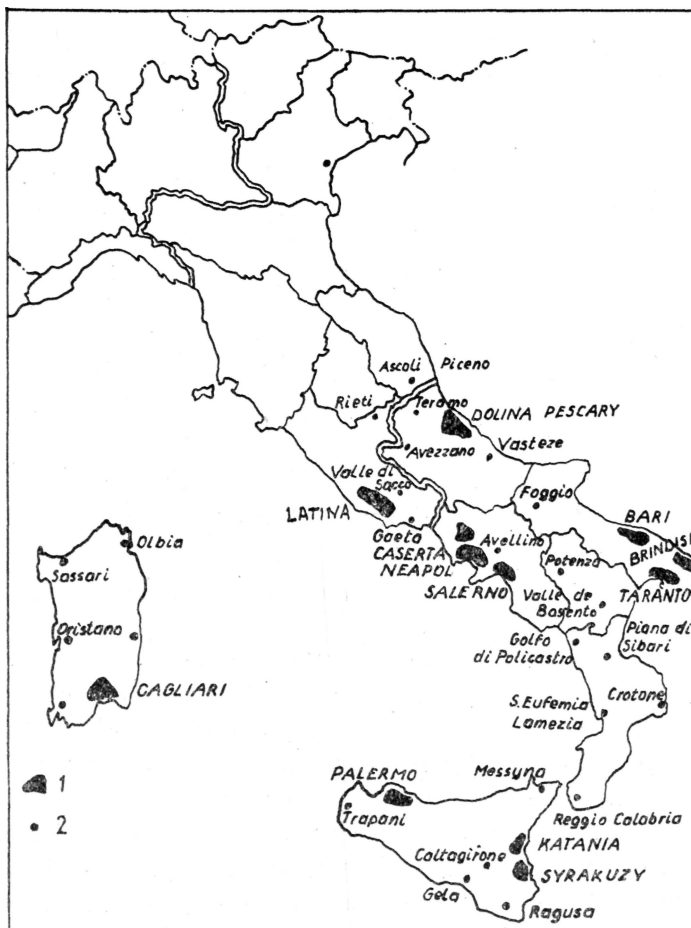
IV. INSTYTUCJE STWORZONE PRZEZ PAŃSTWO DLA GOSPODARCZEGO OŻYWIENIA POŁUDNIA

1. SVIMEZ jako ośrodek naukowego rozwoju Południa. W 1946 r. został utworzony instytut naukowy dla badania problemów związanych z południem, zwany Centrum Studiów nad Rozwojem Gospodarczym Południa. W skrócie przyjęła się nazwa SVIMEZ (Sviluppo Mezzogiorno — rozwój Południa). Statut zakłada działalność instytutu „w duchu solidarności narodowej i w celu rozwoju regionów południowych i wielkich wysp”. Inne punkty statutu mówią o korzystaniu z doświadczeń innych krajów oraz o tym, że działalność badawcza subydiowana jest przez państwo, a instytut w swej pracy nie kieruje się dążeniem do osiągnięcia zysku.

SVIMEZ od czasu założenia wydał kilkaset pozycji drukowanych. Prace te można podzielić na trzy grupy. Pierwszą, najliczniejszą, stanowią szczegółowe monografie dotyczące różnych aspektów życia społeczno-gospodarczego Południa (np. problem siły roboczej w prowincji Kalabria, itd.). Drugą grupę, mniej liczną, stanowią prace teoretyczne na temat rozwoju gospodarczego, uogólnienia dotychczasowych szczegółowych analiz. Jedną z bardziej interesujących prac teoretycznych przedstawionych przez SVIMEZ była ocena wydatków inwestycyjnych Kasy dla Południa w pierwszym roku jej działalności. Stwierdzono w tej pracy, że duża część sum wydatkowanych przez Kasę na roboty publiczne przeszła na Północ w postaci importu towarów z Północy. Zatem na robotach publicznych na Południu skorzystała bardziej Północ. Wniosek był ten, że i na Południu należy budować zakłady, których produkcja znajdzie popyt na miejscu, aby w ten sposób efekty mnożnika zatrzymać na Południu⁸. Trzecią grupę, liczną, stanowią tłumaczenia prac z teorii wzrostu i rozwoju gospodarczego autorów zachodnioeuropejskich, amerykańskich, japońskich, hinduskich i chińskich. Wpłynęły one w pewnym stopniu na koncepcje rozwojowe Południa, zwłaszcza prace F. Perroux, W. W. Rostowa, P. Rosensteina-Rodana, H. B. Chenery'ego, ale też i innych ekonomistów. SVIMEZ oprócz publikacji zajmuje się także przygotowaniem podstaw dla planów państwowych w zakresie Południa.

2. Cassa per il Mezzogiorno — instytucją kredytującą działalność rozwojową na Południu. W chwili utworzenia Kasy dla Południa, w r. 1950, Południe było zacofane w stosunku do Północy zarówno ze względu na braki w infrastrukturze, jak też z powodu zacofanego rolnictwa i niewielkiego przemysłu. W latach 50-tych wyznaczono Kasie zadania rozbudowy infrastruktury, jak też unowocześnienia

⁸ F. Pilloton, *Effetti moltiplicativi degli investimenti della „Cassa per il Mezzogiorno”*, Roma, 1961, s. 157.



Ryc. 2. Obszary i punkty rozwoju przemysłowego. Stan na 30 VI 1963 r.

1 — Obszary rozwoju przemysłowego; 2 — Punkty rozwoju przemysłowego.

Źródło: *Summary of Measures to Promote Industrialization in Southern Italy*. Dodatek, Roma 1963.

rolnictwa. Dopiero w latach 60-tych zaplanowano kilkakrotnie zwiększenie wydatków Kasy na cele związane z rozwojem przemysłu. W drugim przypadku wydatki Kasy miały się koncentrować w ściśle określonych ośrodkach gospodarczych, w myśl teorii F. Perroux o konieczności tworzenia biegunów gospodarczych (*pôles d'industrialisation*) (ryc. 2). Kasa dla Południa miała za cel pośrednie oddziaływanie na rozwój Mezzogiorno. Powinna była pomagać, zachęcać, opiekować się działalnością, ale sama nie wyręczać inicjatywy prywatnej. W tym celu większość wydatków na infrastrukturę, potrzebnych prywatnemu przedsiębiorstwu do zainstalowania się na Południu, ponosiła Kasa. Analogiczna sytuacja is-

Wydatki Kasy dla Południa w latach 1950-1965 i na lata 1965-1969

Sektory gospodarki	1950—1965*		1965—1969	
	mld lirów	%	mld lirów	%
Przemysł	152	6,9	750	44,1
Rolnictwo	1244	56,1	450	26,5
Turystyka	94	4,2	100	5,9
Infrastruktura,	496	22,4	300	17,6
w tym: wodociągi	268	12,1	200	11,7
drogi	228**	10,3	100	5,9
Inne dziedziny interwencji	230	10,4	100	5,9
Razem	2216	100,0	1700	100,0

Objaśnienia: * — do 30 VI 1965 r., ** — chodzi o szkolenie zawodowe, kształcenie kadr kierowniczych, pomoc techniczną i różne interwencje infrastrukturalne.

Źródło: *Il testa del Progetta di Programmazione per il Quinquennio 1965 — 1969*, Il Globo 1965, nr 3, s. IX.

niała zarówno gdy chodziło o przemysł, jak i rolnictwo czy usługi. Tabela 9 przedstawia wydatki Kasy w latach 1950—1965 oraz przewidywane wydatki w planie pięcioletnim 1965—1969⁹.

Można zauważyć, że w poprzednim planie 15-letnim (początkowo był to plan 10-letni, później 12-letni), dużą proporcję wydatków skierowano do rolnictwa (przeszło połowę) i na stworzenie infrastruktury oraz oświatę i kształcenie zawodowe (około 1/3 wydatków ogólnych), natomiast stosunkowo małe nakłady skierowano do przemysłu (około 7% ogólnych wydatków). Tym można tłumaczyć stosunkowo mniej efektywne liczby dotyczące rozwoju gospodarczego Południa — przemysł ma wzrastające przychody, rolnictwo zaś malejące, podobnie nakłady na infrastrukturę (drogi, budownictwo mieszkaniowe) nie dają bezpośrednich efektownych wyników, mimo, że są kosztowne. Dlatego wydaje się, że z tego względu nie można oceniać rezultatów rozwoju Południa jako nikłych¹⁰. Wydatki

⁹ Daty planu zostały później przesunięte na lata 1966—1970.

¹⁰ Por. K. Piotrowska-Hochfeld, *Zagadnienia wzrostu gospodarczego Włoch*, Warszawa, 1964, s. 64—65, 156. Analiza współczynników kapitałowych (nakładów kapitału trwałego przypadającego na jednostkę dochodu narodowego — $\frac{\Delta K}{\Delta Y}$) daje te same wyniki. Np. budownictwo mieszkaniowe w USA w 1939 r. miało współczynnik 7,1, podczas gdy w przemyśle metalurgicznym wynosił on 1,1. Zatem bardziej efektywne wyniki dadzą inwestycje w przemysł metalurgiczny niż w budownictwo mieszkaniowe. Por. J. Tomala, *Relacje kapitałowe w teorii wzrostu gospodarczego*, Warszawa, 1963, s. 239 oraz A. Andreatta, *Wybór technik produkcji w krajach zacofanych*, s. 105 w zbiorze: *Problemy teorii ekonomii i wzrostu gospodarczego. Z prac ekonomistów włoskich*, tłum. pod red. A. Kupicha, Warszawa, 1967. Dane porównawcze w zakresie rolnictwa, transportu i przemysłu zawiera praca B. Zielińskiej, *Porównawcza efektywność procesu inwestowania w Polsce i w niektórych wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych*^ Materiały i Prace

te, mimo że współczynniki kapitałowe były dosyć wysokie, musiały mieć miejsce w tym początkowym okresie po to, by mogły stać się podstawą dla rozwoju przemysłu, który nie może się obejść bez odpowiedniej infrastruktury i wyszkolonej kadry. Nakłady Kasy w dziedzinie rolnictwa nie były ponadto wykorzystane w sposób prawidłowy. W latach 50-tych działalnością Kasy objętych było 9 mln ha, co stanowiło około 67% ogółu powierzchni uprawnej na Południu. Były to jednak nakłady rozproszone i mało efektywne. Dopiero w latach 60-tych skoncentrowano się na inwestycjach rolnych na terenach stref rozwojowych. I wtedy obszar przeznaczony do intensywnej działalności inwestycyjnej wyniósł około 600 tys. ha. Analogiczna sytuacja powstała też w związku ze sprawą reformy rolnej. Na miejsce rozparcelowanych większych posiadłości ziemskich powyżej 300 ha (w pewnych przypadkach do 1000 ha), których wartość splecono poprzednim właścicielom, Kasa potworzyła niewielkie gospodarstwa chłopskie, których wielkość nie pozwalała na produkcję dostosowaną do poziomu produkcji na Północy, a ostatnio i w innych krajach EWG. Tak więc, mimo że nakłady inwestycyjne Kasy zbliżyły się stopniowo do połowy ogólnych sum zainwestowanych w rolnictwie tego regionu, były one mniej efektywne i ze względu na rozdrobnienie nakładów, jak i fakt, że mimo tak wielkiej pomocy państwa inwestycje w rolnictwie na Północy były jednak wyższe. Nasuwa się więc pytanie, czy w tych warunkach Kasa potrafi stworzyć warunki dla powstania na Południu nowoczesnego rolnictwa, przystosowanego do konkurencji z rolnictwem Północy i krajów EWG. W bieżącym planie 5-letnim wydatki Kasy na rolnictwo utrzymują się na tym samym poziomie, jeśli chodzi o liczby absolutne. Koncentracja nakładów wyłącznie w strefach rozwojowych pozwoli na stworzenie w tych rejonach nowoczesnego rolnictwa. Tym niemniej jednak pogłębi się odstęp między poziomem rolnictwa na „wyspach rozwojowych” i w strefach nie objętych planami rozwoju.

W obecnym planie następuje względny spadek wydatków na infrastrukturę (z 22 do 17%), natomiast gdy się weźmie pod uwagę okresy 5-letnie, można zauważyć wzrost wydatków. I tu też należy zwrócić uwagę na zjawisko nieprawidłowego wykorzystania tej pozycji wydatkowej w latach 50-tych. W tym okresie starano się stwarzać równomierną sieć infrastruktury w całym regionie. Gdy w latach 60-tych zmieniono koncepcję rozwoju, okazało się, że część poprzednich inwestycji Kasy została

Zakładu Badań Ekonomicznych, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, 1958, nr 10, s. 1—42. Do ustalenia podobnej prawidłowości dochodzi Simon Kuznets w pracy *Annual Estimates of National Product 1869—1949*, New York 1951, gdy pisze, że współczynnik kapitałowy w początkowym okresie rozwoju gospodarczego USA był wysoki i równał się 4, by w późniejszym okresie spaść do 2,5—3. Por. D. Hamberg, *Economic Growth and Instability*, New York 1956, s. 36. Są zatem prawidłowością, a nie anomalią początkowe mniejsze efekty gospodarcze — tworzenie produktu przy większych nakładach kapitałowych.

zrobiona na wyrost — drogi, wodociągi, kanalizacja, Ta część okazała się w nowych warunkach zbędna, a więc fundusze Kasy częściowo niepotrzebnie zużytkowane.

Należy też zwrócić uwagę na prawie sześciokrotny wzrost wydatków na przemysł w bieżącym planie. Wydatki te stanowią prawie połowę ogólnych nakładów Kasy na Południu. Porównanie obu struktur wydatków Kasy świadczy o tym, że w pierwszym okresie — 15-letnim — rozwój gospodarczy musiano zaczynać od początku, od budowy infrastruktury, unowocześnienia rolnictwa, dużych nakładów na oświatę. Natomiast w drugim okresie można było już przejść do następnego etapu rozwoju — rozbudowy przemysłu.

3. Konsorcja jako ośrodki lokalnych decyzji gospodarczych. W rozwoju stref silnego uprzemysłowienia jedną z zasadniczych ról odgrywają konsorcje — ośrodki władzy lokalnej. Składają się one z przedstawicieli prowincji, gmin, izb handlowych i instytucji gospodarczych zainteresowanych w rozwoju danego ośrodka czy obszaru intensywnej industrializacji, łącznie z firmami prywatnymi. Konsorcja mająca charakter instytucji prawa publicznego. Są upoważnione do tworzenia planów rozwoju rejonów i egzekwowania prac realizacyjnych. Są odpowiedzialne za każdą inicjatywę użyteczną dla swej strefy rozwojowej. Kasa dla Południa jest upoważniona do pokrywania 35% wydatków potrzebnych dla przemysłowego zasiedlenia terenu małych i średnich firm, a do 50% dla wielkich firm przemysłowych¹¹. Plany jednak przedstawiają konsorcja i one dochodzą do porozumienia z prywatnymi firmami. Nasuwa się więc problem, w jakim stosunku wzajemnym stoją do siebie te dwa ośrodki decyzji — Kasa i konsorcja? Wydaje się, że przy takich zadaniach konsorcjów punkt ciężkości decyzji przenosi się do lokalnych ośrodków gospodarczych. Rola Kasy zostaje ograniczona do planowania ogólnych wytycznych dla całego regionu Południa i do finansowania, poprzez instytucje kredytowe, poczynań konsorcjów w strefach rozwojowych. Działalność konsorcjów przypada na II etap rozwoju Południa.

4. Specjalne instytucje kredytowe dla rozwoju Południa. Oprócz dotychczasowych instytucji kredytowych, jak np. Banku Neapolitańskiego, kas oszczędnościowych, banków ludowych — charakterystycznych dla całych Włoch, a więc regionów uprzemysłowionych i zacofanych, w latach 50-tych powstały trzy specjalne instytucje kredytowe mające na celu pobudzanie rozwoju gospodarczego w upośledzonym regionie kraju. Dla południowej części półwyspu stworzono ISVEIMER — Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale

¹¹ M. Carabba, *Les institutions créés pour le développement économique du Midi italien*, Rome, 1964, s. 22—23.

z siedzibą w Neapolu, dla Sycylii IRFIS — Istituto Regionale per il Finanziamento alle Industrie in Sicilia w Palermo, i dla Sardynii CIS — Credito Industriale Sardo z siedzibą w Cagliari. 40% wkładów daje Kasa dla Południa, a dalsze wkłady pochodzą od lokalnych banków i kas oszczędnościowych¹². Ułatwienia kredytowe udzielane są przedsiębiorstwom małych i średnich rozmiarów. Uprzywilejowane są jednak tylko te przedsiębiorstwa, które są oceniane przez państwo jako pożyteczne dla rozwoju regionu — a więc zasadniczo tylko przemysł maszynowy, chemiczny, spożywczy i turystyka. W tym ostatnim przypadku chodzi o finansowanie prywatnych projektów turystycznych, udzielanie kredytów na budowę hoteli, itd. Ponadto z kredytów mogą korzystać małe i średnie firmy handlowe, rzemieślnicy i rybacy. Kredyty są udzielane do 70% stałych kosztów inwestycyjnych, nisko oprocentowane — do 3% (podczas gdy na Północy do 5%), długoterminowe — do 15 lat (na Północy do 10 lat), a niektóre z nich mogą ulegać anulowaniu przy spłatach. Kredyty przemysłowe udzielane są do wysokości maksimum 1 miliarda lirów (na Północy do 500 milionów lirów)¹³. Widać więc z powyższych danych uprzywilejowanie przez politykę kredytową państwa południowego regionu kraju. Dlaczego jednak w takim razie, mimo szeregu niewątpliwych bodźców, istniejących już przecież od lat 50-tych, okazuje się, że nie są one tak skuteczne jak by należało przypuszczać? Bodźce te nie potrafiły w sposób szczególny zachęcić inicjatywy prywatnej do inwestycji na Południu. Mimo więc tylu udogodnień inicjatywa prywatna uważa, że ogólnie korzystniejsze warunki znajdzie jednak gdzie indziej — na Północy.

5. IRI jako przykład mieszanej spółki państwowej o-prywatnej. IRI jest specyficzną instytucją dla włoskiego życia gospodarczego. Po kilku etapach przemian w zakresie swej istoty i zadań, stała się w końcu jednym z ważniejszych narzędzi rozwoju gospodarczego kraju, a szczególnie Południa. Istituto per la Ricostruzione Industriali — Instytut dla Przebudowy Przemysłu (a nie jak pisze P. Freyberg — Odbudowy¹⁴, gdyż nie był to okres odbudowy powojennych zniszczeń) został stworzony przez partię i rząd Mussoliniego w 1933 r. (a nie jak pisze Freyberg w 1935)¹⁵. Był to okres dna kryzysu gospodarczego na Zachodzie, ale też i rok początkujący poważniejszą interwencję rządów tych krajów w gospodarce narodowej. Wystarczy tu wspomnieć o programie Nowego Ładu Roosevelta, który w 1933 r. wygrał wybory prezydenckie, nie można także pominąć programu likwidacji olbrzymiego bezrobocia i nakręcania koniunktury, wysuniętego i realizowanego przez Hitlera.

¹² H. Carabba, op. cit., s. 22.

¹³ V. Lutz, op. cit., s. 113—114.

¹⁴ *Program rozwoju gospodarczego Włoch na lata 1965—1969. Model ekonometryczny*, Zeszyty Szkoły Głównej Planowania i Statystyki 1967, nr 64, s. 151.

¹⁵ Ibidem, s. 151.

Rządy Mussoliniego przed drugą wojną światową, a następnie kolejne rządy nie poszły drogą etatyzacji (nacjonalizacji), jak to np. stało się we Francji z firmą samochodową Renault. Proces etatyzacji polegający na upaństwowianiu prywatnych przedsiębiorstw nie miał we Włoszech miejsca, natomiast wytworzyła się tam oryginalna instytucja gospodarcza mieszana spółka państwowo-prywatna, działająca na warunkach rynkowych, ale jednocześnie służąca nie indywidualnym a społecznym interesom.

Początkowo IRI utworzony został jako narzędzie interwencji dla wyjątkowych przypadków. Miał wyznaczone dwa zadania: pierwsze to udzielanie długoterminowych pożyczek dla przemysłu, natomiast drugim celem była likwidacja passywów i uporządkowanie aktywów, jakie w przeszłości nagromadziły się w pewnych instytucjach publicznych. Chodziło o to, że począwszy od 1923 r. rząd włoski interweniował szereg razy, zapobiegając upadkom banków i przedsiębiorstw przemysłowych. Szczegóły tych interwencji znane były tylko niewielkiej liczbie osób i nigdy nie przedostały się na łamy prasy kontrolowanej przez partię Mussoliniego. Dopiero po upadku dyktatury, w 1947 r. sprawozdanie Komisji Ekonomicznej Zgromadzenia Narodowego Włoch ustaliło straty poniesione przez państwo w tym względzie na sumę około miliarda dolarów, w przeliczeniu na wartość waluty z tego roku¹⁶. W 1937 r. IRI dostał nową strukturę prawną. Miał nie tylko zarządzać posiadanymi aktywami, ale został także upoważniony do inwestowania w trojakim celu: „obrony narodowej, osiągnięcia gospodarczej samowystarczalności oraz przemysłowego i rolniczego wykorzystania Abisynii”. Od tego czasu IRI zaczął inwestować w przemysły wojenne (np. stoczniowy) i chemiczny (kauczuk syntetyczny). Tak więc wówczas IRI służył celom ogólnopaństwowym, a nie było specjalnej mowy o rozwoju Mezzogiorno.

Po wojnie zmieniono statut IRI w tym sensie, że oczywiście usunięto z niego cel abisyński i samowystarczalność gospodarczą kraju. Ponadto roczny bilans i raport IRI miał otrzymywać nie tylko, jak dawniej, wyłącznie minister finansów, ale też gabinet i parlament¹⁷. Obecnie IRI jest instytucją zbudowaną na wzór spółki, podlegającej wszelkim prawom gospodarki rynkowej. Posiada 51% wkładów państwowych, resztę prywatnych, co pozwala państwu na podejmowanie i przeforsowywanie decyzji w zakresie kierunków działania. W chwili obecnej jest to holding kontrolujący szereg przedsiębiorstw w różnych sektorach gospodarki. A więc FINSIDER — przemysł stalowy, FINMECCANICA — przemysł maszynowy i budownictwo okrętowe, FINELETTRICA — przemysł elektryczny i użyteczności publicznej (od 1962 r. znacjonalizowane), STET — telefony, RAI-TV — radio i telewizja, AUTOSTRADA — firma budująca Auto-

¹⁶ M. Einaudi, M. Ryé, E. Rossi, *Nationalization in France and Italy*, New York 1955, s. 195—198.

¹⁷ *Ibidem*, s. 201.

strade Słońca (z północy na południe Włoch), ALITALIA — przedsiębiorstwo lotnicze, oraz banki.

W wielu sektorach gospodarki włoskiej IRI stał się monopolistą bądź oligopolistą¹⁸. Sprzedaż roczna dóbr i usług w 1963 r. wynosiła 2 miliardy* 600 milionów dolarów, a inwestycje roczne około 800 milionów dolarów, co postawiło go na jednym z pierwszych miejsc wśród dużych spółek w zachodniej Europie. Wprawdzie w 1964 r. nakłady inwestycyjne IRI spadły do 600 milionów dolarów, ale na tym poziomie utrzymały się w latach późniejszych¹⁹. W latach od 1951 do 1959 IRI większość swoich nakładów — 75% koncentrował na Północy. Nie wystarczyło więc stosowanie całego arsenału środków prawnych ułatwiających alokację inwestycji na Południu. Dopiero ustawa z 1957 r., nakładająca na spółki państwowo-prywatne, wyraźny obowiązek wydatkowania 60% ogólnej sumy inwestycyjnej na Południu zmieniła sytuację. Obecnie IRI zainteresowany jest w tym regionie w budowie przemysłu okrętowego, wspomnianej już autostrady, przemysłu stalowego (stalownia w Taranto), maszynowego, samochodowego, inwestuje też w linie pasażerskie. Analogiczna sytuacja miała miejsce z inną spółką mieszaną — ENI, która po wydaniu wspomnianej ustawy wybudowała zakłady petrochemiczne w Gela na Sycylii. W latach 1960—1965 inwestycje spółek mieszanych stanowiły połowę wszystkich inwestycji przemysłowych na Południu²⁰. I najprawdopodobniej właśnie inwestycje tych spółek mieszanych — wymagające olbrzymich nakładów kapitałowych, ale też dające duże efekty produkcyjne, spowodowały szybki wzrost dochodu na Południu, który odzwierciedlił się w równie szybkim wzroście statystycznego dochodu per capita.

¹⁸ Na dzień 1 I 1954 r. IRI zatrudniało następujący procent siły roboczej we Włoszech: w przemyśle maszynowym 13,3%, żelaznym i stalowym 48,6%, w przemyśle okrętowym 48,6%, w zakładach użyteczności publicznych i radiu 38,0%, w telekomunikacji 70,0%, w bankowości 30,0%. Ogółem IRI zatrudniało około 200 tys. osób, co stanowiło 22,8% ogółu zatrudnionych w tych sektorach. FIAT zatrudniał w tym czasie 60 tys. osób, a przemysł chemiczny Montecatini, w którym IRI też ma udziały — 50 tys. osób. W 1964 r. IRI zatrudniało 300 tys. osób. Por. *Nationalization...* op. cit., s. 205, oraz *Istituto per la Ricostruzione Industriale*, Roma 1964, s. 9. Zdolności produkcyjne IRI w 1953 r. wynosiły następujący procent mocy produkcyjnej kraju: w budownictwie okrętowym 80%, w produkcji obrabiarek 20%, traktorów 20%, surówki żelaza 72%, w produkcji stali 44%, w produkcji blach 47%, w produkcji rur 81%. W 1963 moce produkcyjne IRI w budownictwie okrętowym stanowiły 80% mocy produkcyjnych kraju — *Finellettrica* posiadała 25% mocy produkcyjnych w przemyśle elektrycznym. Na 1966 r. planowano wyprodukowanie 16 mln ton stali, z czego IRI miało wyprodukować 11 mln ton. Osiągnięto 13,6 mln ton, tym niemniej cyfry te świadczą o oligopolistycznej pozycji IRI w przemyśle stalowym. Por. *Nationalization...* op. cit., s. 206—7; IRI, s. 39; *Rocznik statystyczny 1967*, W-wa 1968, s. 638.

¹⁹ IRI, s. 39; *Lo sviluppo delle aziende IRI*, Comunità 1965, nr 133, s. 105.

²⁰ G. Schachter, *Regional Development in the Italian Dual Economy*, Economic Development and Cultural Change 1967, vol. 15, nr 4, s. 404.

6. Kierunki ewolucji centralnego planowania na "Południu". W początkowym okresie, bezpośrednio po drugiej wojnie światowej, nie było planów gospodarczych ogólnopństwowych uwzględniających specyfikę gospodarczą Południa. Państwo przeżywało wówczas szereg trudności gospodarczych, myślano głównie o odbudowie zniszczonego w czasie działań wojennych przemysłu Północy. Do tego dołączyły się kłopoty z ujemnym bilansem handlowym kraju. Dlatego też istniejący w latach 1949—1953 plan Tramelloniego miał na celu wyłącznie równowagę bilansu płatniczego Włoch. Stąd mimo że w 1950 r. powstał Komitet Ministrów do Spraw Południa i Kasa dla Południa, były to lata nie sprzyjające możliwościom poważniejszego zaangażowania się państwa w rozwój tego zacofanego regionu. Podobnie i IRI w początkowym okresie musiał odbudowywać wiele urzędzeń, gdyż w okresie wojny zaangażował się w produkcję wojenną i przez szereg lat powojennych instytucja ta nie wykazywała zysków.

W latach 50-tych wyłoniły się dwie alternatywy dalszych losów Południa. Pierwsza została przedstawiona, a może tylko streszczona, przez Vere Lutz, szwajcarską ekonomistykę zajmującą się przez kilka lat problemami gospodarczymi Włoch. Stanowisko jej wydawały się podzielać pewne grupy przemysłowe na Północy. Lutz była przeciwniczką uprzemysłowienia Południa ze względu na wysokie koszty dodatkowe, potrzebne dla rozwoju Południa i uważała, że mniej kosztowny będzie dalszy rozwój Północy. Jako jeden z argumentów przeciw rozwojowi południowego regionu przytaczała wysokie dodatkowe koszty transportu nieuniknione przy industrializacji Południa. Jako wyjście zaproponowała masową migrację ludności z Południa nie zważając na to, że jest to w pewnym sensie nieludzkie rozwiązanie. Lutz zgadzała się jedynie na rozwój i inwestycje w rolnictwie, w którym też dzięki migracji zmniejszy się automatycznie ilość rąk do pracy na jednostkę ziemi (*land-labour ratio*). Lutz nie widzi innego sposobu zrównania dochodu per capita na Południu i Północy w ciągu najbliższych 10 lat²¹.

Ten punkt widzenia rozwoju branżowego a nie regionalnego, nie uzyskał jednak aprobaty czynników rządzących państwem. Plan ministra budżetu Vanoniego z 1954 r. przyjął jako podstawę założenie, że należy ponieść dodatkowe koszty dla rozwoju gospodarczego Południa. Plan ten przewidywał, że w ciągu 10 lat dochód per capita na Południu, z początkowego poziomu wynoszącego mniej niż połowę dochodu per capita na Północy, podniesie się w 1964 r. do 3/4 tego dochodu. Miało się to dokonać przez zwiększenie produktywności rolnictwa i produkcji przemysłowej przeznaczonej na eksport, ulokowanej na Południu²². Plan się nie udał, gdyż w 1964 r. dochód per capita na Południu utrzymał się poniżej 50%

²¹ V. Lutz, op. cit., s. 144-152.

²² V. Lutz, op. cit., s. 141.

analogicznego dochodu na Północy. Co się złożyło na ten stan rzeczy? Zlikwidowanie ujemnego bilansu płatniczego i szybki wzrost eksportu dały bodziec do wzrostu produkcji. Dodatkowymi czynnikami wzrostu była liberalizacja taryf w krajach tworzących od 1957 r. Europejską Wspólnotę Gospodarczą, wysoka stopa oszczędności i inwestycji i istnienie nie zatrudnionej siły roboczej. W tym okresie szybki wzrost dochodów zaobserwowano w przemyśle metalowym, chemicznym i turystyce.

Natomiast Mezzogiorno nie korzystało z tych możliwości rozwoju właśnie z tego względu, że było regionem zacofanym i miało nikły udział zarówno w dochodach z turystyki, jak i w produkcji przemysłu metalowego i chemicznego²³. W omawianych latach stwarzano dopiero warunki pod istnienie i rozwój wspomnianych sektorów gospodarki. Budowa infrastruktury — dróg, wodociągów, kanalizacji — odbywała się głównie na koszt państwa, a ponadto w początkowym okresie firmy prywatne nie były zainteresowane w alokacji swych środków na Południu ze względu na wyższe dodatkowe koszty w porównaniu z kosztami alokacji na Północy. Ponadto, jak wspomniano, mimo iż nakłady inwestycyjne na Południu były wysokie, współczynnik kapitałowy był wyższy na Południu. Chenery podaje, iż w tym okresie współczynnik kapitałowy dla Południa jako całości wynosił 6, a dla produkcji towarowej w tym regionie — 4,8, co też było wysoką cyfrą²⁴, gdy się uwzględni, że w przemyśle włoskim współczynnik kapitałowy wynosił ok. 2²⁵. Tu zdają się leżeć istotne przyczyny niepowodzenia planu Vanoniego. Chodzi jednak o niepowodzenie w zakresie uzyskanych liczebnie wyników, utrzymała się natomiast jego zasadnicza myśl, że mimo wysokich dodatkowych kosztów, jakie muszą być poniesione dla rozwoju zacofanego regionu, nie należy zrezygnować z poniesienia tych kosztów. Decyzja ta oznaczała zrezygnowanie z osiągnięcia szybszej stopy wzrostu gospodarczego kraju jako całości, który nastąpiłby wtedy, gdyby inwestycje ulokowano w bardziej opłacalne przemysły na Północy. I ta myśl przeważała po 1964 r., gdy ustalano wytyczne dla planu na lata 1965—1969²⁶. Bieżący plan pięcioletni przewiduje bowiem niższe tempo wzrostu produkcji kraju spowodowane zwróceniem uwagi na korekturę głównych nierówności między regionami, z uwzględnieniem rozwoju Południa. Szczególnym objawem tego jest zwiększenie

²³ H. B. Chenery, *Development Policies for Southern Italy*, Quarterly Journal of Economics 1962, nr 4, s. 521—3.

²⁴ H. B. Chenery, op. cit., s. 525. Że jest to prawidłowość we wstępnym etapie rozwoju przy analogicznej strukturze wydatków inwestycyjnych świadczą dane przedstawione w cytacie 10.

²⁵ N. Andreatta stwierdza, że dla całych Włoch współczynniki te nie zostały obliczone. Tym niemniej na podstawie własnych obliczeń ustala, że w latach 1901—1929 współczynnik kapitałowy w przemyśle włoskim wynosił około 2. Por. *Wybór technik* ... op. cit., s. 101.

²⁶ Plan gospodarczy został uchwalony przez parlament i zatwierdzony przez rząd w czerwcu 1967 r. i jego daty zostały przesunięte na lata 1966—1970.

nakładów inwestycyjnych na Południu, zarówno w liczbach bezwzględnych jak i w stosunku do nakładów na Północy, oraz położenie dużego akcentu na tworzenie stanowisk pracy właśnie na Południu²⁷.

W latach 60-tych następuje także zmiana koncepcji rozwojowej Południa. O ile w latach 50-tych dążono do rozwoju całego regionu równomiernie, co spowodowało rozproszenie nakładów inwestycyjnych i ich niską efektywność, o tyle w latach 60-tych nakłady inwestycyjne zostają skoncentrowane w ściśle określonych strefach rozwojowych. Ewolucja dokonała się także i w sposobach kierowania rozwojem gospodarczym Południa. Ośrodki decyzji zostały zdecentralizowane. O rozwoju określonej strefy silnego uprzemysłowienia decydują praktycznie już nie władze centralne a lokalne konsorcja, które planują rozwój w tych strefach, wchodzą bezpośrednio w porozumienie z właścicielami prywatnych firm i otrzymują fundusze państwowe poprzez Kasę dla Południa i wspomniane już specjalnie dla tego celu stworzone instytucje kredytowe. Rola centralnych ośrodków zdaje się ograniczać raczej do kontroli planów przedstawianych przez konsorcja, aniżeli do dawania szczegółowych wytycznych zobowiązujących w sposób wiążący niższe ośrodki decyzji.

²⁷ Plan pięcioletni z 1965 r. przewidywał przyciągnięcie na Południe 14 bilionów 700 miliardów} lirów. Mówi o tym poniższa tabela:

Region kraju	Lata	
	1959–1963 (w bln lirów)	1965–1969 (w bln lirów)
Południe	6952	14 700
Północ i Centrum	21 080	21 850
Włochy (cały kraj)	28 032	36 550

Źródło: *Il testo...* op. cit., nr 3, s. IX.

Tabela powyższa wykazuje, że rząd zamierza przyciągnąć na Południe dwukrotnie większą sumę inwestycyjną niż w poprzednim pięcioleciu. Natomiast na Północy i w Centrum inwestycje zostaną utrzymane na tym samym poziomie. Także i wtedy, gdy weźmie się pod uwagę, że ludność na Południu stanowi nieco więcej niż 1/3 ludności kraju (36,8% w 1961 r.), wówczas okaże się, że nakłady inwestycyjne na głowę ludności będą wyższe na Południu. Poniższa tabela ukazuje planowane miejsca pracy w tysiącach.

Region kraju	Lata	
	1959–1963 (w tys.)	1965–1969 (w tys.)
Południe	500	670
Północ i Centrum	1500	880
Włochy (cały kraj)	2010	1550

Źródło: jak w poprzedniej tabeli.

V. TRUDNOŚCI I PRZESZKODY DALSZEGO ROZWOJU POŁUDNIA WŁOCH

Pojawia się tu kilka problemów. Jednym z najważniejszych są powiązania gospodarki włoskiej z Europejską Wspólnotą Gospodarczą. Dotychczasowe inwestycje przemysłowe na Południu były inwestycjami w przemysł ciężki (stalownie IRI, rafinerie ENI, itp.). Te duże przedsiębiorstwa oczywiście z powodzeniem potrafią wytrzymać konkurencję i z przemysłem Włoch północnych i w ramach EWG. Na Południu ponadto pomyślnie rozwijają się zakłady przemysłu spożywczego, brak jest natomiast średnich i małych przedsiębiorstw przemysłowych produkujących dobra konsumpcyjne trwałe. Jeśli zaś Południe nie ma się stać domeną oligopolistycznych, czy nawet monopolistycznych przedsiębiorstw wielkiego przemysłu ciężkiego i rozwój regionu ma być pełny, musi teraz przyjść kolej na budowę tych właśnie mniejszych przedsiębiorstw. Nasuwa się jednak pytanie, jak te mniejsze przedsiębiorstwa dadzą sobie radę, zwłaszcza w początkowym okresie swego istnienia, wobec dużego ciśnienia konkurencji przemysłów Północy i EWG oraz możliwości tych ostatnich do elastycznych zmian w technologii produkcji i innych jej warunkach w gospodarce rynkowej. Dochodzi ponadto dodatkowy element. Płace są w zasadzie na jednakowym poziomie na Północy i Południu, podczas gdy wydajność pracy jest niższa oczywiście na Południu. Stanowi to dalszy problem w walce konkurencyjnej, czy zatem w tych warunkach wystarczą ułatwienia kredytowe, podatkowe i lokalizacyjne? Będzie interesującą rzeczą obserwacja rozwiązania tego zagadnienia.

Z omówionym problemem związana jest następna sprawa. W bieżącym planie pięcioletnim kładzie się duży nacisk na realizację wyższej niż w poprzednich latach stopy zatrudnienia. Będzie rzeczą trudną pogodzić inwestycje uwzględniające zwiększone zatrudnienie ze wzrastającą kapitałochłonnością inwestycji, które muszą być takie, aby mogły uwzględnić wymagania wzrastającej konkurencji w ramach EWG. Istnieje tu swoistego rodzaju paradoksalna sytuacja. Południe — region posiadający nadmiar siły roboczej musi przyjąć takie rozwiązanie, które by jednocześnie likwidowało tę nadwyżkę i było w stanie sprostać konkurencji przemysłu Północy i EWG, nastawionego na optymalne rozwiązania uwzględniające skąpą podaż siły roboczej. Zatem inwestycje na Południu muszą być w tym samym stopniu kapitałochłonne co na Północy, a jednocześnie tak duże, by sprostać możliwościom zlikwidowania olbrzymiego bezrobocia w tym rejonie. Wydaje się to rzeczą niemożliwą do wykonania w ciągu jednego planu pięcioletniego.

Podobna sytuacja istnieje w rolnictwie. Rolnictwo Północy, nowoczesne i dobrze inwestowane, potrafi sprostać konkurencji w ramach państw EWG. Rolnictwo Południa, mniej nowoczesne i nie tak inwestowane, produkuje po wyższych cenach. Sztuczne ustanowienie przez rząd włoski wyższych cen na produkty rolne Południa jest rozwiązaniem po-

łowicznym i tymczasowym. Rolnictwo Południa należy lepiej technicznie wyposażyć, a jednocześnie zmniejszyć liczbę ludności pracującej w tym sektorze. Skoncentrowanie w obecnym planie nakładów inwestycyjnych tylko w strefach intensywnego rozwoju, obejmujących niewielki procent ziemi uprawnej na południu, może przyczynić się do dalszego pogłębienia różnic między rolnictwem Południa i Północy i utrwalenia zacofania rolnictwa na Południu.

Inna grupa problemów dotyczy źródeł finansowania rozwoju Południa. Plan jest obligatoryjny tylko dla instytucji państwowych, Cassa per il Mezzogiorno, której inwestycje stanowią będą około 12% ogółu przewidywanych w pięcioleciu inwestycji, oraz dla znacjonalizowanych w 1962 r. przedsiębiorstw FINELETTRA-ENEL²⁸. Natomiast już w przypadku IRI i ENI oraz innych mniejszych przedsiębiorstw mieszanych okazało się, że te twory państwowe żyją już własnym życiem kierując się zasadą ekonomiczności (*economicità*). Wydatki tych spółek stanowią około 40% ogółu inwestycji włoskich²⁹. Dla tych spółek nie wystarczyły jako zachęta rozmaitego rodzaju ulgi i ułatwienia stwarzane na Południu. Większość inwestycji wspomnianych spółek allokowana była na Północy, dopiero specjalna ustawa państwowa nakazująca spółkom mieszanym inwestowanie dużej proporcji wydatków na Południu, zmieniła ten stan rzeczy. Natomiast jeśli chodzi o prywatne spółki, zachętą dla nich mają być ulgi podatkowe, redukcje podatków, kredyty, a także umowy z konsorcjami, w których te ostatnie zobowiązują się do znacznych wydatków na rzecz firm prywatnych w zakresie przygotowania terenu dla działalności tych firm. Szereg włoskich przedsiębiorstw prywatnych zdecydowało się budować swe filie na Południu (FIAT, Montecatini, Pirelli), liczy się nawet na udział spółek zagranicznych.

Na te ewentualne źródła finansowania rozwoju istnieje presja ludności Południa. W każdej prowincji ludność domaga się, by właśnie na jej terenie przypadły „obszary rozwoju przemysłowego” albo przynajmniej „punkty rozwoju”. W 1960 r. obszarów rozwojowych (nie licząc punktów rozwoju) było 3, w 1961 r. doszły dalsze 4, w 1962 r. — dalszych 5³⁰. W 1966 r. „obszar rozwojowy” obejmował już 1/5 terytorium regionu i połowę ludności Południa. To zjawisko na pewno powoduje rozdrobnienie nakładów inwestycyjnych, a zatem ich nieefektywność społeczną, ponadto stawia pod znakiem zapytania kolejną koncepcję rozwoju „obszarów i punktów rozwoju”, skoro obszarem rozwoju staje się stopniowo całe Mezzogiorno³¹. Stanowi to dodatkowe źródło napięcia i trudności w realizowaniu planu rozwoju Południa.

²⁸ Nie ENEI, jak pisze P. Freyberg, op. cit., s. 151. W 1964 r. ENEL wyprodukowało 2/3 energii elektrycznej we Włoszech.

²⁹ M. Carabba, op. cit., s. 26.

³⁰ Por. *Summary of Measures ...* op. cit. — Dodatek.

³¹ G. Schachter, op. cit., s. 403.

VI. KOŃCOWE WNIOSKI

Analiza rozwoju gospodarczego południowych Włoch ukazuje wyraźnie, że mechanizm gospodarki rynkowej nie potrafi sam wywołać sił zdolnych do likwidacji zacofania gospodarczego i wyrównania różnic między regionami. Nie wystarczała również tradycyjna działalność państwa w zakresie oświaty, użyteczności publicznych, ani nawet bodźce kredytowe czy podatkowe. Państwo musiało wziąć na siebie problemy związane z budową infrastruktury, a gdy i to nie pomogło, nie okazując się wystarczającym bodźcem, musiało administracyjnie nakazać mieszanym spółkom państwowo-prywatnym alokację inwestycji na Południu. I dopiero cały ten zestaw środków dał w efekcie zlikwidowanie wielu zaniedbań w dziedzinie użyteczności publicznych i rolnictwa, a także stał się zachętą do inwestycji na Południu dla przedsiębiorstw prywatnych, przede wszystkim włoskich, ale też i zagranicznych. Interwencja państwowa miała jednak decydujące znaczenie, gdyż jeśli chodzi o wydatki na infrastrukturę, były one w przytłaczającej większości czynione przez państwo; podobnie, wydatki na rolnictwo Kasy dla Południa stanowiły połowę ogólnych wydatków inwestycyjnych w rolnictwie Południa, a wydatki mieszanych spółek stanowią około 40% ogółu wydatków inwestycyjnych w przemyśle włoskim. I tu tkwi główna różnica między planowaniem włoskim a francuskim, czy angielskim. Programowanie w tych dwóch ostatnich państwach nastawione jest na system bodźców gospodarczych, które nie odniosły należytego skutku w południowych Włoszech. Natomiast włoskie planowanie zawiera oprócz tego elementu obligatoryjność dla państwowych instytucji gospodarczych. Przyjmuje ono ekonomiczny rachunek dla spółek mieszanych, ale nie stawia sobie zysku spółek jako główny cel, lecz przyporządkowanie ogólnym celom państwowym.

Aczkolwiek istnienie regionów zacofanych w krajach nawet silnie uprzemysłowionych jest zjawiskiem powszechnym, to jednak droga rozwoju tego regionu stwarza nowy model rozwojowy, różny od dotychczasowych modeli krajów Europy zachodniej osiemnastego, dziewiętnastego czy dwudziestego wieku. Tak szeroki zakres i znaczenie interwencji państwa zmusza do zmiany w konstrukcjach teoretycznych modeli wzrostu, opartych na neoklasycznej analizie i wzorcach rozwojowych krajów Europy zachodniej, z nieaktualnej już przeszłości. Tworzy się nowy typ gospodarki — gospodarki mieszanej. Jest to wzorzec o charakterze nie wolnokonkurencyjnym, lecz raczej oligopolistycznym czy monopolistycznym (przynajmniej w szeregu sektorach gospodarki), w którym dużą rolę odgrywa państwo poprzez pośrednie i bezpośrednie oddziaływanie, nie usuwając jednak ani nie zawieszając praw działających w gospodarce rynkowej, gdyż przecież połowa inwestycji na południu pochodzi ze źródeł prywatnych. Zysk odgrywa swą rolę w decyzjach mikroekonomicznych poszczególnych firm prywatnych, ale już nie spółek mieszanych, gdzie w grę wchodzi „ekonomiczność” i nakaz władz państwowych. Natomiast

w makrodecyzjach zysk jako cel schodzi na drugie miejsce, przed celem harmonijnego rozwoju wszystkich regionów kraju.

Jakie efekty dała dotychczasowa działalność? Okres kilkunastu lat jest może za krótki dla ostatecznej oceny skutków. Pewne zmiany jakościowe w początkach rozwoju gospodarczego (oświata, infrastruktura, struktury społeczne) nie dają bezpośrednich efektów ilościowych natychmiast. Z tym więc zastrzeżeniem należy stwierdzić, że gdy chodzi o wyrównanie proporcji w produkcji rocznym Południa i Północy — rezultaty, jak dotychczas, są nikłe. Proporcja ta, a właściwie dysproporcja utrzymuje się na tym samym praktycznie poziomie, co przed kilkunastu laty. Jak już wcześniej wyjaśniono, istnienie wyższego współczynnika kapitałowego w początkowym okresie wzrostu należy uznać za prawidłowość — gdy wytwarzanie produktu globalnego w regionie zacofanym związane jest z większymi nakładami kapitałowymi. Natomiast w liczbach absolutnych daje się zauważyć od szeregu lat prężny rozwój gospodarczy i społeczny zacofanego niegdyś Południa. Dochód na głowę ludności na Południu w ostatnich latach był wyższy od dochodu na głowę mieszkańców Północy z początków lat pięćdziesiątych, to znaczy wtedy, gdy się mówiło: „przemysłowiona Północ” i „zacofane Południe”. I mimo, że inne wskaźniki rozwoju są niezadawalające (zwłaszcza struktura zatrudnienia ludności i udział produkcji przemysłowej w ogólnej produkcji Południa), to jednak stwierdzenie to sprzed kilkunastu lat zaledwie, jest miarą tempa przemian społeczno-gospodarczych we współczesnym świecie i tempa przekształceń świadomości ludzkiej.

THE IMPACT OF INSTITUTIONAL FACTORS ON ECONOMIC DEVELOPMENT OF BACKWARD REGIONS IN ITALY

S u m m a r y

Mezzogiorno — southern part of Italian peninsula together with Sicily and Sardinia is relatively backward to north part of Italy (North). North is well industrialized region having the same indicators of growth as high industrialized countries of Western Europe. Economic development of Italian backward regions seems to be impossible in market economy without wide range of government economic policy instruments. The government action is not only traditional intervention-education and public works. Public works were incorporated to general plan of creation of social overhead capital (infrastruttura). What more, there were published some bills on credit and financial facilities, on facilities in taxes and location of private firms; some institutions were established in this aim. But these incentives has taken partial success. Then the mixed corporations (public-private) was compelled to invest 60% of their investment in South. We have to make allowances for nationalized firms also. In this state of affair government and mixed corporations investment are in the relation fifty-fifty to investment of private firms. Government planning changed from investment in social overhead capital and agriculture dissipated in all over the regions and of little economic

effectiveness (some of them beated the air), to investment in all sectors of regional economy and to concentration in the „industrial development areas" and „industrialization nuclei". In this second stage of development economic effectiveness is better but only part of population enjoys this situation.

During this process of development income per capita in South has grown more than twice from 1951, rate of labor force in agriculture dropped from 60% to 40%, rate of industrial sector product in product of South has grown from 27% to 35%, living conditions of population were melioired to some extent. But disproportion between South and Nord did not vanish.

The way of South development make new model of growth, different from neoclassical one. Influence of interest motive is limited to private firms. Government makes its action through system of incentives (as in French and British planning), but what more — it has created a range of its own institutions which have to fill the government decisions.