

ADAM DĄBROWSKI

REGIONALNA POLITYKA STRUKTURALNA REPUBLICY FEDERALNEJ NIEMIEC (PODSTAWOWE KONCEPCJE)

I. WPROWADZENIE

Punktem wyjścia przy analizie określonej gospodarki jest wyodrębnienie w niej trzech płaszczyzn strukturalnych, tj. struktury własnościowej, działowo-branżowej i przestrzennej. Takie spojrzenie na gospodarkę pozwala z jednej strony całościowo analizować przemiany w niej zachodzące, z drugiej zaś lepiej uzmysłowić wzajemne powiązania między poszczególnymi jej aspektami.

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

Transformacja systemu ekonomicznego, która dokonuje się w naszej gospodarce, jest z natury rzeczy procesem długotrwałym i wieloaspektowym. Zmianom tym towarzyszy również szereg konfliktów w przekroju strukturalnym. W tym kontekście interesująca wydaje się prezentacja podstawowych elementów koncepcji regionalnej polityki strukturalnej Niemiec, jak kraju, który ze względu na przyjętą doktrynę ekonomiczną i charakter prowadzonej polityki gospodarczej dysponuje bogatym i pożytecznym, również w naszych warunkach, doświadczeniem.

II. MIEJSCE REGIONALNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ W SY- STEMIE NAUK SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH

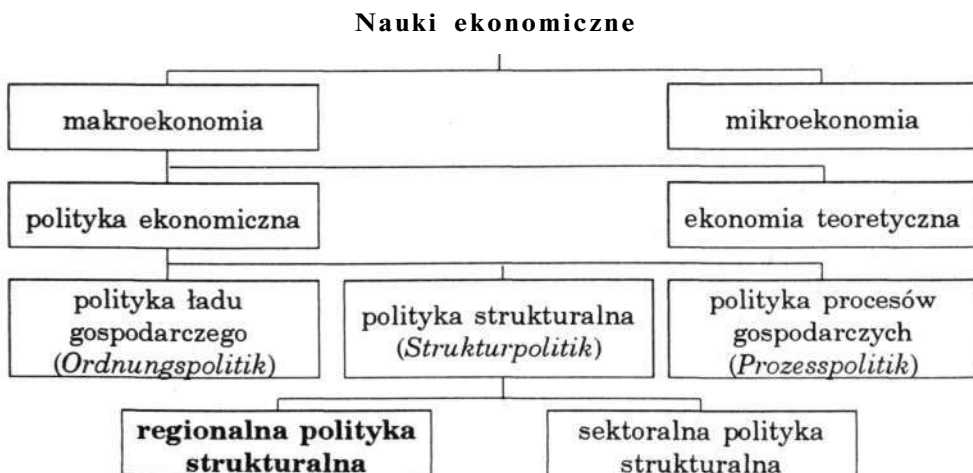
Zanim przejdziemy do sprecyzowania pojęcia "regionalna polityka strukturalna", nasze rozważania rozpoczniemy od określenia miejsca, jakie zajmuje to pojęcie w systemie nauk społeczno-ekonomicznych. Z punktu widzenia dalszej analizy jest to istotne, gdyż pozwoli w możliwie dokładny sposób określić zarówno obiekt naszych zainteresowań, jak i zakres powiązań regionalnej polityki strukturalnej z innymi dziedzinami polityki ekonomicznej.

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

Takie podejście ma źródło przede wszystkim w istocie ordoliberalnej doktryny ekonomicznej przyjętej w Niemczech po II wojnie światowej. W zakresie nas interesującym zakłada ona dominację mechanizmu rynkowego jako podstawowego regulatora procesów gospodarczych, lecz jednocześnie państwu, jako głównemu aktorowi polityki ekonomicznej, przypisuje ważną rolę "strażnika", organizatora i podmiotu korygującego niekorzystne skutki społeczne działania "niewidzialnej ręki rynku". Struktura gospodarki jest m.in. tą dziedziną, której interwencja ma dotyczyć w stopniu najwyższym. Tak więc koncepcja polityki strukturalnej Niemiec jest w istocie częścią doktryny ekonomicznej **społecznej gospodarki rynkowej**, przewidującej aktywną rolę państwa w gospodarce.

Regionalna polityka strukturalna z kolei jest częścią polityki strukturalnej państwa i dotyczy przestrzennego aspektu oddziaływania na strukturę gospodarki (zob. schemat).

Miejsce regionalnej polityki strukturalnej
w systemie nauk ekonomicznych



III. POJĘCIE I ZAKRES REGIONALNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ

Regionalna polityka strukturalna jest częścią składową polityki strukturalnej i polityki gospodarczej *sensu largo*. Sam termin może wywoływać u czytelnika polskiego pewne wątpliwości, gdyż w literaturze polskiej ana-

logiczny termin nie występuje, jednakże w piśmiennictwie niemieckim istnieje stosunkowo duża jednomyślność co do jego interpretacji. Wynika ona z precyzyjnego określenia miejsca regionalnej polityki strukturalnej w systemie nauk ekonomicznych.

Przez regionalną politykę strukturalną rozumie się "świadome oddziaływanie na poszczególne obszary gospodarki w celu lepszej realizacji celów ogólnogospodarczych"¹. Taka definicja służy podkreśleniu specjalnego aspektu struktury gospodarki narodowej, a mianowicie jej przestrzennego zróżnicowania. Regionalna polityka strukturalna to polityka gospodarcza uwzględniająca specyficzne cechy regionów w celu podniesienia efektywności gospodarki jako całości.

Podejście takie stanowi odzwierciedlenie głównej myśli ordoliberalizmu, gdzie polityka strukturalna w sposób jednoznaczny traktowana jest jako integralna część ogólnej polityki gospodarczej. Należy przy tym podkreślić, że główną domeną aktywności państwa pozostaje ochrona porządku instytucjonalno-prawnego, a polityka ładu gospodarczego (*Ordnungspolitik*) uważana jest za element dominujący.

Znamienne jest, że w pracach twórców doktryny ordoliberalizmu zagadnienie regionalnej polityki strukturalnej formułowane było w sposób niebezpieczny bądź wręcz całkowicie pomijane jako oddzielny problem². Nie jest to dowodem na niedostrzeżenie tego aspektu polityki gospodarczej, lecz wyrazem określonych priorytetów w polityce gospodarczej Niemiec oraz — szerzej ujmując — przejawem ogólnej koncepcji roli polityki gospodarczej w ordoliberalnej myśli ekonomicznej.

Historycznie rzecz biorąc, zasadniczo dopiero w wyniku utraty zaufania do samouzdravającego działania mechanizmu rynkowego, wywołanej przede wszystkim kryzysem naftowym w latach 1973 - 1974, żądanie silnej interwencji państwa również w zakresie struktury gospodarki spowodowało reorientację w polityce gospodarczej. Dostrzeżono (najpierw na podstawie dysproporcji sektoralnych), iż dotychczasowe działania państwa, skoncentrowane na instrumentach makroekonomicznych, nie są wystarczające i wymagają gruntownej przebudowy³.

W literaturze niemieckiej występuje wiele terminów odnoszących się do specyfiki działalności gospodarczej w aspekcie przestrzennym, takich jak: polityka ładu przestrzennego (*Raumordnungspolitik*), polityka regionalna (*Regionalpolitik*), regionalna polityka gospodarcza (*regionale Wirtschaftspolitik*), regionalna polityka strukturalna (*regionale Strukturpolitik*)⁴.

F. M. Eckey analizując te pojęcia dochodzi do wniosku, że regionalna polityka gospodarcza, obejmując wszelkie przejawy aktywności gospodarczej w danych regionach kraju, odpowiada w swej istocie pojęciu regionalnej polityki strukturalnej. W konsekwencji proponuje, by "pojęcia regionalna poli-

¹ Fürst D., Klemmer P., Zimmermann K., *Regionale Wirtschaftspolitik*, Tübingen-Düsseldorf 1976, s. 3.

² Por. m.in.: Müller-Armack A., *Wirtschaftsordnung und Marktwirtschaft*, Hamburg 1948; Eucken W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen-Zürich 1968; Müller-Armack A., Erhard L., *Soziale Marktwirtschaft*, Frankfurt 1972; Böhm F., *Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft*, Baden-Baden 1980 i in.

³ Por. wstęp do *WSI-Mitteilungen*, Bonn 1976, z. 10.

⁴ Szeroki ich przegląd można znaleźć m.in. w pracy Lauschmann E., *Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik*, Hannover 1973, t. 2, s. 1 in.

tyka strukturalna i regionalna polityka gospodarcza traktować jako synonimy"⁵ (w naszych rozważaniach również przyjmujemy tę interpretację). Termin "polityka regionalna" jest natomiast zdaniem tego autora znaczeniowo szerszy, obejmując również zagadnienia społeczne czy kulturalne i stawiając gdzie indziej akcenty, jeśli chodzi o podmiotowość.

W świetle literatury przedmiotu stanowisko F. M. Eckey'a wydaje się najbardziej rozpowszechnionym sposobem określania zakresu pojęcia regionalnej polityki strukturalnej - możemy więc uznać je za reprezentatywne. Polityka ta jest traktowana jako forma ogólnej, makroekonomicznej polityki gospodarczej dotyczącej określonego stopnia dezintegracji przestrzeni gospodarczej, "koncentrując się na rozwoju ekonomicznym i infrastrukturalnym poszczególnych części obszarów gospodarki narodowej w ramach obowiązującego ładu przestrzennego"⁶. Podkreśla się przy tym, że zróżnicowanie regionalne stosowanych instrumentów w każdej sytuacji powinno być podporządkowane celom ogólnospołecznym⁷.

IV. PODSTAWY WYODRĘBNIENIA REGIONALNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ

Pytając o cele regionalnej polityki strukturalnej można ograniczyć się do stwierdzenia, iż - po pierwsze - sam fakt występowania dysproporcji strukturalnych uzasadnia potrzebę jej prowadzenia, po drugie zaś - przyjęta w Niemczech doktryna społecznej gospodarki rynkowej implikuje określoną rolę państwa w sterowaniu procesami rynkowymi. W literaturze przedmiotu wymienia się najczęściej dwa argumenty, które znajdują następnie swe odzwierciedlenie w celach regionalnej polityki strukturalnej:

Pierwszym, często używanym argumentem przemawiającym za prowadzeniem takiej polityki jest potrzeba wyrównywania poziomu rozwoju i integracji regionów. Zgodnie z teorią neoliberalną, ze strony mechanizmu rynkowego (cenowego) należy oczekiwać, iż powinien on samoczynnie likwidować dysproporcje bez ingerencji z zewnątrz. Praktyka gospodarcza pokazuje jednak, iż w warunkach istniejącego zróżnicowania przestrzennego gospodarki mechanizm sterujący nie gwarantuje optymalnej alokacji zasobów produkcyjnych. Ukształtowana struktura społeczno-gospodarcza nie jest w stanie samodzielnie, jedynie w oparciu o mechanizm rynkowy, podlegać zmianom pozytywnym z punktu widzenia gospodarki narodowej. Wprost przeciwnie - mechanizm ten dysproporcje strukturalne jeszcze bardziej powiększa lub wręcz je generuje.

Drugi powszechnie wysuwany argument za prowadzeniem regionalnej polityki strukturalnej pochodzi z dziedziny polityki podziału (*Verteilungspolitik*), traktowanej w niemieckiej myśli ekonomicznej jako integralna część polityki gospodarczej państwa. Otóż o ile w aspekcie sektoralnym (w ramach struktury gospodarki) mamy do czynienia jedynie z ograniczo-

⁵ Eckey F. M., *Grundlagen der regionale Strukturpolitik*, Köln 1988, s. 52.

⁶ Peters H. R., *Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik*, Stuttgart 1981, s. 361.

⁷ Fürst D., Klemmer P., Zimmermann K., *Regionale Wirtschaftspolitik*, s. 4.

nym korygowaniem rynku i zasadniczo nie gwarantuje się żadnemu z sektorów, żadnej gałęzi czy grupie zawodowej jakiegoś określonego minimum, stałych dochodów lub określonego parytetu (wyłączając chyba rolnictwo i niektóre bardzo specyficzne dziedziny gospodarki, jak np. przemysł zbrojeniowy), gdyż zaprzeczałoby to podstawowym zasadom gospodarki rynkowej, o tyle w aspekcie regionalnym w Niemczech — a także w innych wysoko rozwiniętych krajach europejskich - ingerencja państwa w zakresie struktury regionalnej jest szeroka. W RFN daje się ona szczególnie zauważyć po 1975 r., kiedy to w ramach federalnego programu dotyczącego ładu przestrzennego wyraźnie podkreślano, iż federacja oraz poszczególne kraje związkowe zobowiązane są do tego, aby "na wszystkich częściach obszaru RFN były zagwarantowane warunki przestrzenne niezbędne dla odpowiedniego minimum poziomu życia"⁸. Dodatkowym argumentem przemawiającym za prowadzeniem regionalnej polityki strukturalnej jest także silnie akcentowana potrzeba integracji regionalnej.

Podnoszony argument o potrzebie integracji regionów i wynikającej stąd konieczności prowadzenia przez państwo regionalnej polityki strukturalnej ma swe uzasadnienie również w niedoskonałości funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Niewłaściwa alokacja czynników produkcji oraz powstawanie w gospodarce tzw. efektów zewnętrznych są najczęściej wymienianymi tego konsekwencjami. Teoretycznie uzasadnia się to nadmierną przestrzenną koncentracją aktywności ekonomicznej na obszarach o wysokiej krańcowej efektywności kapitału, prowadzącą do niewykorzystywania całego potencjału gospodarczego kraju. Mechanizm rynkowy nie sprzyja eliminowaniu tego zjawiska, a wprost przeciwnie — kumuluje je. W rezultacie mamy do czynienia z tworzeniem się obszarów o bardzo wysokiej koncentracji kapitału (np. region Monachium, Stuttgartu, Berlina, Zagłębia Ruhry)⁹ oraz obszarów o niskim poziomie koncentracji i rozwoju (np. rejon Wschodnich Wysp Fryzyjskich, południowo-wschodnia Bawaria, niemal cały obszar byłej NRD)¹⁰.

Omówione wyżej powody prowadzenia w RFN regionalnej polityki strukturalnej nie wyczerpują długiej listy możliwych przyczyn takiego działania; można by je poszerzyć chociażby o całą gamę przyczyn powstawania dysproporcji strukturalnych w gospodarce, stanowiących w istocie źródło zainteresowania tą problematyką.

V. CELE REGIONALNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ

Odpowiedź na pytanie dotyczące przyczyn prowadzenia regionalnej polityki strukturalnej częściowo jest równocześnie wyjaśnieniem celów, jakie ma ona do zrealizowania. Zagadnienie celów w regionalnej polityce strukturalnej

⁸ *Bundesraumordnungsprogramm*, Schriftreihe des Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1975, z. 06.002, s. 2.

⁹ *Raumordnungsbericht 1991*, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1991, s. 46 - 48.

¹⁰ *Ibidem*, s. 51 in.

ralnej należy rozpatrywać w ścisłym kontekście założeń koncepcji polityki gospodarczej, cele te wynikają bowiem bezpośrednio z generalnej hierarchii celów polityki gospodarczej obowiązującej w ramach przyjętej doktryny ekonomicznej. Stąd też w literaturze niemieckiej panuje w tym względzie stosunkowo duża zbieżność poglądów.

Zasadniczo uznaje się, iż regionalna polityka strukturalna ma do zrealizowania trzy główne cele¹¹, a mianowicie: wzrost gospodarczy, stabilizację i wyrównywanie poziomu rozwoju. Cele te są jednocześnie częścią hierarchii celów w polityce gospodarczej, którą uznaje się za obowiązującą od momentu sformułowania doktryny gospodarki rynkowej¹².

Pierwszy z wymienionych celów (wzrost gospodarczy) stanowi praktyczną interpretację podstawowego celu polityki gospodarczej, tj. dobrobytu gospodarczego. Cel drugi (stabilizacja) obejmuje działania zmierzające do ograniczenia długo- średnio- i krótkookresowej nierównowagi w gospodarce poszczególnych regionów kraju. Rezultatem takich działań jest podniesienie poziomu rozwoju oraz bezpieczeństwo ekonomiczne i socjalne. Tym samym realizowany jest kolejny cel ogólnej polityki gospodarczej państwa. Trzeci cel regionalnej polityki strukturalnej (wyrównywanie poziomu rozwoju) wpływa także z założeń ogólnej polityki gospodarczej i ma swoje źródło w postulatcie równości.

Wzrost i stabilizacja to zasadniczo typowe cele ekonomiczne, których realizacja zależy przede wszystkim od sprawnego funkcjonowania gospodarki rynkowej. W odróżnieniu od nich trzeci z wymienionych celów znajduje swe uzasadnienie pozaekonomiczne.

Przyjrzyjmy się bliżej poszczególnym celom regionalnej polityki strukturalnej. Wzrost gospodarczy jest z reguły mierzony wskaźnikami opartymi na wielkości produktu globalnego na 1 mieszkańca w regionie. W ramach dyskusji nad sposobem realizacji tego celu ujawniły się dwa poglądy poparte rozważaniami z dziedziny teorii wzrostu gospodarczego. Przedstawiciele pierwszego z nich głoszą¹³, iż realizacja tego celu wymaga "takiej alokacji w przestrzeni czynników produkcji, aby było możliwe osiągnięcie w całej gospodarce maksymalnego efektu ekonomicznego [...] konieczne jest kierowanie inwestycji do tych regionów, w których **średnia** produktywność kapitału jest najwyższa"¹⁴. Pogląd drugi opiera się na twierdzeniu, iż kapitał należy kierować tam, gdzie mamy do czynienia z największą **krańcową** produktywnością kapitału¹⁵. Obie te koncepcje różnią się zasadniczo, żadna z nich jednak nie zdominowała myślenia o sposobie realizacji pierwszego celu w regionalnej polityce strukturalnej. Przyjęto bowiem, że maksymalny wzrost w gospodarce nie jest możliwy na drodze osiągania najwyższych w możliwych stóp wzrostu w poszczególnych regionach¹⁶. Takie podejście

¹¹ Por. m.in. Eckey F. M., *Grundlagen*, s. 67; Thoss R., Strumann M., Bolting H., *Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung*, Münster 1974, t. 15, s. 13 i n.

¹² Por. Giersch H., *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Berlin 1961, s. 22.

¹³ Por. także m.in. Jürgensen H., *Grundlagen der Produktivitätsorientierenden Industrialisierungspolitik*, Wirtschaftsdienst 1974, z. 1; Marx D., *Wachstumsorientierende Regionalpolitik*, Göttingen 1966, t. 3.

¹⁴ Schneider K. H., *Beiträge zur Regionalpolitik*, Berlin 1868, t. 41, s. 6.

¹⁵ Por. m.in. Thoss R., *Ein Vorschlag zur Koordinierung der Regionalpolitik*, Jahrbuch für Ökonomie und Statistik 1969, z. 6.

¹⁶ Eckey F. H., *Grundlagen*, s. 71.

uznano za błędne, nie uwzględniające potencjalnych możliwości rozwojowych regionu i pozytywnej roli przekształceń strukturalnych.

Na bazie tych rozważań powstały dwie, współcześnie ważne, koncepcje realizacji celów (w tym wzrostu) w regionalnej polityce strukturalnej Niemiec, a mianowicie koncepcja pasywnej i aktywnej sanacji regionów. Pierwsza z nich polega na tym, że sterowanie rozwojem regionów (w tym przede wszystkim problemowych) obejmuje głównie działania zmierzające do zmiany struktury gospodarczej obszaru poprzez zapobieganie utrwalaniu się niewłaściwej struktury gospodarczej. Sanacja aktywna natomiast to działania zmierzające do opływania na strukturę regionu poprzez sprzyjanie lokalizacji branż "rozwojowych" w celu podniesienia efektywności istniejącego potencjału.

Drugi główny cel regionalnej polityki strukturalnej to stabilizacja gospodarcza. Jego praktyczną konkretyzację stanowi dążenie do zapewnienia zadowalającej ilości miejsc pracy we wszystkich regionach RFN. Ponieważ migracje z regionów słabych są przede wszystkim wynikiem niedostatecznej ilości odpowiednich miejsc pracy, właśnie czynnik "praca" traktowany jest jako priorytetowy w realizacji wspomnianego celu, a "kapitał" — jako czynnik instrumentalny.

Z naszego punktu widzenia takie traktowanie celu stabilizacji gospodarczej wydaje się szczególnie interesujące, w odróżnieniu bowiem od silnie eksponowanych w literaturze wskaźników opartych na dochodzie, tempie Wzrostu, wahaniami koniunkturalnych itp. w niemieckiej praktyce polityki gospodarczej za punkt wyjścia do oceny realizacji tego celu uznawana jest praca i relacje tego czynnika do pozostałych wielkości ekonomicznych. Stabilizację rozumie się jako "ograniczanie nierównowagi w osiąganiu poszczególnych celów w danym przedziale czasowym. Cel 'stabilizacja' ma jednoznacznie aspekt dynamiczny"¹⁷.

W rozważaniach o realizacji tego celu zwraca się uwagę na występowanie stabilizacji w różnych wymiarach czasowych: krótko-, średnio- i długo-okresowej. Mimo że od dłuższego czasu zagadnieniom regionalnym poświęca się coraz więcej uwagi, nadal spotyka się zarzut o niedocenianiu regionalnej specyfiki procesów ekonomicznych i dominacji "myślenia kategoriami makroekonomicznymi". W rzeczywistości zaś - jak potwierdza praktyka gospodarcza - poszczególne regiony RFN różnią się w sposób zasadniczy w swych zachowaniach wywołanych wahaniami destabilizacyjnymi.

Trzeci główny cel regionalnej polityki strukturalnej budzi najwięcej kontrowersji w świetle obowiązującej ordoliberalnej doktryny ekonomicznej. O ile dla dwóch pozostałych celów łatwo znaleźć można uzasadnienie ekonomiczne (niezależnie od różnic zdań na temat roli państwa w gospodarce, Przyjmowania neoliberalnej bądź postkeynesowskiej interpretacji zjawiska bezrobocia), o tyle dla tego ostatniego celu trudno doszukać się w myśli neoliberalnej tez uzasadniających jego realizację.

Wyrównywanie poziomu rozwoju regionów należy rozumieć jako ograniczanie występujących w tym względzie dysproporcji między regionami.

¹⁷ Por. Buttler F., Gerlach K., Liepman P., *Ausgegliederte Funktionsräume - Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittelwegs*, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1974, t. 94, s. 63 i n.

W znaczeniu regionalnej polityki gospodarczej postulat ten jest pojmowany jako dążenie do wyrównywania jakości i ilości dostępnych miejsc pracy w poszczególnych regionach kraju. Cel ten często pojmowany jest bezpośrednio - w kontekście Konstytucji RFN - jako praktyczna realizacja postulatów wolności i równości. Twierdzi się, że postulat konstytucyjny może być tylko wtedy realizowany, gdy drastyczne różnice w dochodach płacowych przestają być predeterminantem w decyzjach dotyczących mobilności międzyregionalnej¹⁸. Konkretyzacją tego celu staje się wobec tego dążenie do likwidacji silnych dysproporcji płacowych w ujęciu międzyregionalnym. Dane statystyczne potwierdzają przy tym tezę, iż regiony o niskich dochodach ludności są jednocześnie obszarami emigracji. W rezultacie stają się często "regionami problemowymi", gdzie realizacja omówionych celów regionalnej polityki strukturalnej nabiera szczególnego znaczenia.

VI. PODMIOTY REGIONALNEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ W RFN

Problem podmiotowości w polityce strukturalnej odzwierciedla w dużej mierze specyfikę RFN jako państwa federalnego. Stało się to obiektem zainteresowania politologów, socjologów i ekonomistów. Problem polega na tym, że dyskusja na temat wpływu na decyzje w regionie w gruncie rzeczy jest dyskusją o istocie demokratycznego państwa. W naszym opracowaniu ograniczymy się jedynie do prezentacji ram instytucjonalnych wyznaczających zakres decyzyjny poszczególnych poziomów organizacyjnych państwa.

W Republice Federalnej Niemiec podmiotowość w regionalnej polityce gospodarczej obejmuje trzy poziomy (jeśli pominąć instytucje o specjalnym statusie, np. Federalny Urząd Pracy, Izby Handlowe, kolej federalną, pocztę itp.).

Organizacja zarządzania i planowania regionalnego regulowana jest według zasad zawartych w federalnym prawie o ładzie przestrzennym¹⁹, w którym sformułowane zostały reguły podziału kompetencji i koordynacji na poszczególnych szczeblach organizacji państwa.

Na poziomie Federacji podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie regionalnej polityki strukturalnej są: a) w zakresie ładu przestrzennego - Ministerstwo d/s Organizacji Przestrzeni, Budownictwa i Budowy Miast; b) w zakresie stosowania regionalnych instrumentów ekonomicznych - Ministerstwo Gospodarki i podległe mu instytucje.

Na poziomie krajów związkowych odpowiedzialni są w zasadzie: a) w zakresie organizacji i planowania przestrzennego - premierzy rządów krajowych (np. w Hesji, Schleswigu-Holsteinie, Nadrenii-Północnej Westfalii) lub Ministrowie Spraw Wewnętrznych (np. w Dolnej Saksonii, Badenii-Wirtembergii czy Kraju Saary). Wyjątek stanowi tu Bawaria oraz miasta wydzielone

¹⁸ Por. Erbguth W., *Raumordnungsgesetz des Bundes und Landesplanungsgesetze der Länder*, w: *Probleme der Raumplanung*, Münster 1974, s. 1 - 53; Malz F. (wyd.), *Taschenwörterbuch der Umweltplanung*, München 1974.

¹⁹ Erbguth W., *Raumordnungsgesetz*.

ne (Berlin, Hamburg i Brema) z rozszerzonymi kompetencjami ciał przedstawicielskich; b) w zakresie polityki regionalnej - ministerstwa gospodarek poszczególnych Landów we współpracy z krajowymi ministerstwami działowymi.

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

Na poziomie najniższym — okręgu lub gminy — podmiotowość realizowana jest w praktyce poprzez współudział w opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego. Zostało to zagwarantowane we wspomnianym dokumencie — po pierwsze — poprzez uczestnictwo rad przedstawicielskich i doradczych w opracowywaniu decyzji dotyczących szczebla wyższego, po drugie — poprzez udział przedstawicieli samorządów i urzędników szczebla lokalnego w pracach legislacyjnych prowadzonych przez parlamenty krajowe, po trzecie — przez bezpośredni lub pośredni udział gmin w formułowaniu planów krajowych.

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

VII. INSTRUMENTARIUM

Systematyzację instrumentów regionalnej polityki strukturalnej oprócz można zasadniczo na podziale stosowanym w niemieckiej literaturze w odniesieniu do instrumentów polityki gospodarczej. Obejmuje on dwie grupy: instrumenty z dziedziny ładu gospodarczego oraz instrumenty regulujące procesy gospodarcze. W pierwszym przypadku chodzi o instrumenty wyznaczające warunki ramowe w regionalnej polityce gospodarczej (np. określenie zasad gospodarki przestrzennej, gwarantowanie swobody funkcjonowania rynku, instrumenty służące eliminowaniu niekorzystnych efektów zewnętrznych itp.). Instrumenty z zakresu polityki procesów gospodarczych w aspekcie regionalnym obejmować powinny narzędzia służące do osiągnięcia celów ilościowych w polityce gospodarczej, związanych z realizacją podstawowych celów w regionalnej polityce gospodarczej. Na bazie tego podstawowego rozróżnienia grupuje się instrumenty według różnych kryteriów.

Najbardziej powszechnym podziałem stosowanym zarówno w praktyce gospodarczej, jak i w literaturze niemieckiej jest wyodrębnianie dwóch grup instrumentów regionalnej polityki gospodarczej.

Pierwsza grupa to instrumenty tzw. miękkiego (*weiche*) oddziaływania. Należą do niej:

a) doradztwo i polityka informacyjna, których wspólną cechą jest ich stymulujący bądź ostrzegający charakter. Instrumenty te służą odradzaniu lub zachęcaniu do określonych działań w regionie, wskazywaniu priorytetów i ograniczeń; informują o zagrożeniach, pokazują możliwe alternatywy

rozwiązań i źródła ewentualnej pomocy przy ich finansowaniu; stanowią swego rodzaju software "skrzynki narzędziowej";

b) polityka infrastrukturalna, służąca polepszaniu produktywności czynników produkcji angażowanych na danym terenie. Aktywizuje ona gospodarkę w regionie; służy wyrównywaniu poziomu rozwoju regionów i - w przeciwieństwie do prywatnych inwestycji w infrastrukturze - nie służy jedynie maksymalizacji celów mikroekonomicznych.

Mówiąc o infrastrukturze rozumie się przy tym jej trzy rodzaje: infrastrukturę materialną, instytucjonalną i społeczną. Drugim istotnym zagadnieniem z tym związanym są efekty, jakie powstają dzięki wykorzystaniu tego instrumentu regionalnej polityki strukturalnej, a mianowicie efektu dochodowego (pierwotnego i wtórnego), bodźcowego, zaspokojenia potrzeb, wzrostowego, powiększenia mobilności czynników produkcyjnych²⁰;

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

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

VIII. PODSUMOWANIE

Ze względu zarówno na cel, jak i zakres niniejszego artykułu, nie omówiono w sposób szczegółowy wszystkich aspektów problematyki, koncentrując się na wskazaniu głównych elementów koncepcji. Prezentowana analiza pozwala na sformułowanie szeregu wniosków.

Regionalna polityka strukturalna posiada trwałe miejsce w niemieckiej myśli i praktyce ekonomicznej jako integralna część polityki gospodarczej. Cele polityki strukturalnej są z jednej strony elementem hierarchii celów polityki gospodarczej, z drugiej zaś stanowią wyraz aktywnej roli państwa w kształtowaniu struktur gospodarczych. Ordoliberalna doktryna ekonomiczna, mimo jej neoliberalnych podstaw, nie wyklucza korygujących działań w zakresie strukturalnym. Jak ostatni wniosek można przyjąć stwierdzenie, iż praktyka gospodarcza potwierdziła w warunkach niemieckich konieczność korygujących działań w zakresie likwidacji dysproporcji regionalnych, gdyż ich powstawanie jest nieuniknionym skutkiem funkcjonowania gospodarki rynkowej.

²⁰ Por. Buhr W., *Die Abhängigkeit der räumlichen Entwicklung von der Infrastrukturausstattung*, w: Arndt H., Swatek D., *Schriften des Verein Socialpolitik*, Berlin 1971, t. 68.

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

THE REGIONAL STRUCTURAL POLICY OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY (BASIC CONCEPTS)

S u m m a r y

Basic elements of the regional structural policy in the Federal Republic of Germany are presented in the paper. The role of the regional structural policy is first described in order to identify its objectives, scope, subjects, and instruments.

The regional structural policy is a well-established component of the FRG's economic policy. A federal state structure necessitates some specific regulations of the problem of relations between objects. The pyramid of objectives adopted within a social market economy defines the objectives of the regional structural policy. These objectives, in turn, determine appropriate instruments.

Both theoretical and practical experience indicates that regardless of the extent of the state's economic interventionism, a regional structural policy must be continued.