

Krzysztof Lewandowski

**Rola środków
wspólnotowych
w przezwyciężaniu
dualizmu
gospodarczego
we Włoszech**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Rola środków wspólnotowych w przezwyciężaniu dualizmu gospodarczego we Włoszech



WYDAWNICTWA
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Krzysztof Lewandowski

**Rola środków
wspólnotowych
w przewyciężaniu
dualizmu
gospodarczego
we Włoszech**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2013

Krzysztof Lewandowski – Katedra Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej
Instytut Ekonomii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki, 90–214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. 41/43

RECENZENT

Jacek Otto

REDAKTOR WYDAWNICTWO UŁ

Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA

Joanna Skopińska

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2012

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.06093.13.0.H

ISBN (wersja drukowana) 978-83-7525-836-3

ISBN (ebook) 978-83-7969-222-4

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Druk i oprawa: Quick Druk

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
Rozdział I. Przyczyny zróżnicowania poziomu gospodarczego we Włoszech w świetle wybranych teorii	15
1. Ujęcie historyczne dualizmu ekonomicznego	16
1.1. Analiza historyczna dualizmu gospodarczego na świecie	16
1.2. Analiza historyczna dualizmu gospodarczego we Włoszech	25
2. Ujęcie socjologiczne przyczyn dualizmu gospodarczego	33
2.1. Teoria amoralnego familizmu i immobilizmu społecznego	33
2.2. Teoria kapitału społecznego	38
3. Ujęcie ekonomiczne dualizmu gospodarczego	44
3.1. Teorie rozwoju niezrównoważonego	44
3.2. Teorie rozwoju regionalnego	54
3.3. Teorie rozwoju endogenicznego	61
Podsumowanie	68
Rozdział II. Polityka wspierania słabiej rozwiniętych regionów Włoch w okresie interwencji nadzwyczajnych	69
1. Sytuacja gospodarcza Włoch po II wojnie światowej	70
1.1. Reforma rolna na południu Włoch	71
1.2. Projekty odbudowy i industrializacji południa Włoch	73
1.3. Przygotowanie interwencji nadzwyczajnych	75
2. Faza preindustrialna w okresie interwencji nadzwyczajnych (1951–1961)	77
2.1. Realizacja reformy rolnej	78
2.2. Działalność Funduszu dla Południa	80
2.3. Przygotowania do drugiej fazy interwencji	82
3. Faza industrializacji Południa (1962–1975)	84
3.1. Programowanie na południu Włoch	85
3.2. Stworzenie polityki industrializacji	87
3.3. Narodowy Program Gospodarczy i Plan Koordynacji	88
3.4. Utworzenie regionów i ich rola w realizacji polityki industrializacji	90
4. Reforma i zniesienie interwencji nadzwyczajnych (1976–1992)	93
5. Rezultaty gospodarcze Południa w okresie interwencji nadzwyczajnych	97
5.1. Zmiany demograficzne i zmiany migracyjne	98
5.2. Dynamika zatrudnienia, produkcji i produktywności w poszczególnych sektorach gospodarki Włoch	100
5.3. Wsparcie publiczne dla południa Włoch	104
6. Krajowa polityka spójności po zakończeniu okresu interwencji nadzwyczajnych	110
7. Ocena interwencji nadzwyczajnych we Włoszech	116
Podsumowanie	121

Rozdział III. Polityka regionalna Wspólnot Europejskich	123
1. Geneza wspólnotowej polityki regionalnej	123
2. Reforma funduszy strukturalnych	132
2.1. Jednolity Akt Europejski i pierwszy pakiet Delorsa	133
2.2. Traktat o Unii Europejskiej i drugi pakiet Delorsa	135
2.3. Traktat amsterdamski i pakiet Santera	136
2.4. Agenda Lizbońska i reforma z 2006 r.	138
3. Zasady europejskiej polityki regionalnej	140
3.1. Zasady generalne	141
3.2. Zasady organizacji polityki regionalnej	144
3.3. Zasady finansowania polityki regionalnej	147
3.4. Zasady oceny realizacji programów	150
4. Cele polityki regionalnej i ramy finansowe w poszczególnych okresach programowa- nia	153
4.1. Cele polityki regionalnej i alokacja finansowa w okresie programowania 1989–1993	155
4.2. Cele polityki regionalnej i alokacja finansowa w okresie programowania 1994–1999	158
4.3. Cele polityki regionalnej i alokacja finansowa w okresie programowania 2000–2006	160
4.4. Cele polityki regionalnej i alokacja finansowa w okresie programowania 2007–2013	163
5. Ocena polityki regionalnej Unii Europejskiej	165
5.1. Konwergencja regionów europejskich	166
5.2. Pozytywne aspekty polityki regionalnej	172
5.3. Krytyka wspólnotowej polityki regionalnej	177
Podsumowanie	179
Rozdział IV. Realizacja wspólnotowej polityki spójności we Włoszech i jej znaczenie w wyrównywaniu dysproporcji regionalnych	181
1. Dostosowanie Włoch do wspólnotowej polityki regionalnej	182
1.1. Źródła niespójności polityki	183
1.2. Instytucje włoskie a programowanie wspólnotowe	187
1.3. Procedura programowania we Włoszech	189
2. Wykorzystanie funduszy wspólnotowych w okresie programowania 1989–1993	192
2.1. Cele ogólne i osie priorytetowe	193
2.2. Alokacja zasobów	194
2.3. Problemy w realizacji strategii	196
3. Wykorzystanie funduszy wspólnotowych w okresie programowania 1994–1999	197
3.1. Cele ogólne i osie priorytetowe	198
3.2. Alokacja zasobów	199
3.3. Komponenty Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia	202
3.4. Problemy w realizacji strategii	205
4. Wykorzystanie funduszy wspólnotowych w okresie programowania 2000–2006	206
4.1. Cele ogólne i osie priorytetowe	207
4.2. Alokacja finansowa	208
4.3. Problemy w realizacji strategii	211
5. Wykorzystanie funduszy strukturalnych w okresie programowania 2007–2013	212
5.1. Przygotowanie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia	212
5.2. Cele ogólne i osie priorytetowe	214

5.3. Programy operacyjne i alokacja zasobów	215
5.4. Postępy w realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w okresie programowania 2007–2013	222
6. Ocena realizacji wspólnotowej polityki spójności we Włoszech	226
Podsumowanie	229
Rozdział V. Pomiar zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego Włoch i skuteczności prowadzonej polityki	231
1. Pozycja regionów południowych Włoch na tle innych regionów kohezyjnych w „starych” krajach członkowskich	232
2. Różnice rozwojowe we Włoszech	244
2.1. Różnice w PKB <i>per capita</i> : poziom i dynamika w okresie długim	244
2.2. Dynamika wydajności pracy i zatrudnienia	246
2.3. Dynamika konsumpcji i inwestycji	248
2.4. Bezrobocie i szara strefa	251
3. Wpływ funduszy strukturalnych na konwergencję we Włoszech	253
3.1. Różnice regionalne i konwergencja regionalna we Włoszech	254
3.2. Przegląd literatury dotyczącej wpływu funduszy strukturalnych na proces konwergencji we Włoszech	258
3.3. Model ekonometryczny	260
4. Możliwości rozwoju regionów południowych Włoch	271
4.1. Badania i rozwój	271
4.2. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne	273
4.3. Przestępczość	274
4.4. Turystyka	276
Podsumowanie	278
Zakończenie	779
Bibliografia	285
Spis tabel	303
Spis wykresów	305
Aneksy	307
Od Redakcji	315

WSTĘP

Polityka wspierania regionów depresyjnych ma we Włoszech stosunkowo długą tradycję. Po zjednoczeniu kraju rozwój jego północnej i południowej części potoczył się zupełnie odmiennymi ścieżkami, czego efektem była silnie zarysowana dywergencja poziomów dochodu i zatrudnienia. Do unifikacji państwa w sensie ekonomicznym konieczne było zatem podjęcie działań, które umożliwiłyby mniej rozwiniętym regionom południowym (*Mezzogiorno*) nadrobienie dystansu do dynamicznie rozwijającej się pozostałej części kraju (*Centro-Nord*).

Gospodarka włoska stanowi unikalny w skali europejskiej przykład ekonomii dualnej, oznaczającej istnienie dwóch odmiennych, lecz uzależnionych od siebie systemów gospodarczych w obrębie tego samego kraju. Różnice te dotyczą struktury gałęziowej gospodarki, poziomu dochodu i konsumpcji, technologii, a także struktury popytu. Pomimo trwającej już szóste dziesięciolecie polityki wspierania obszarów Południa, różnice rozwojowe w stosunku do pozostałej części kraju nadal są bardzo duże.

Permanentne utrzymywanie się dualizmu gospodarczego we Włoszech staje się nie tylko interesującym przedmiotem analiz ekonomicznych, ale również rodzi wiele problemów natury politycznej i społecznej. Z tego względu wspieranie depresyjnych regionów południowych we Włoszech było i jest ważnym przedmiotem działania zarówno rządu włoskiego, jak i wspólnotowej polityki regionalnej. W obu przypadkach oczekiwano i dążono do odwrócenia negatywnej tendencji w kształtowaniu się dochodów i zatrudnienia. Brak odczuwalnych skutków prowadzenia dotychczasowej polityki strukturalnej, skłania do refleksji nad tym, gdzie leżą przyczyny niepowodzeń i jakie instrumenty wsparcia należy wybrać, aby działania były rzeczywiście efektywne.

Istnieje kilka powodów, które skłoniły autora do wyboru niniejszej problematyki: po pierwsze, była to chęć zaprezentowania bardzo bogatych doświadczeń Włoch we wspieraniu obszarów słabiej rozwiniętych, zwłaszcza rozwiązań instytucjonalnych, prawnych oraz ekonomicznych instrumentów wsparcia. Po drugie, wśród krajów Unii Europejskiej Włochy są w zasadzie jedynym państwem z cechami gospodarki dualnej. Taka gospodarka występuje zazwyczaj w krajach rozwijających się, dlatego jej wykształcenie się w wysoko rozwiniętym kraju jest fenomenem na skalę światową. Trzeci powód to pragnienie pokazania specyficznych problemów, z jakimi związana była realizacja wspólnotowej polityki

spójności wśród starych krajów Unii Europejskiej, a w szczególności na obszarze *Mezzogiorno*. Po czwarte, była to możliwość uzyskania dość długiego horyzontu czasowego do przeprowadzenia analizy badawczej. Regiony włoskiego *Mezzogiorno* należały do obszarów kohezyjnych (tzw. regiony Celu 1) w pierwszym okresie programowania i większość z nich utrzymała swój status również do dziś.

Zasadniczym celem pracy jest pokazanie roli, jaką odegrały środki z europejskich funduszy strukturalnych w stymulowaniu słabo rozwiniętych regionów południowej części Włoch. Ponadto poprzez zestawienie wspólnotowej polityki spójności z polityką prowadzoną na szczeblu krajowym podjęta zostanie próba ukazania jej specyficznego charakteru, jej zalet i słabości. Tak wyznaczony cel określa podstawowe zadanie badawcze, jakim jest wykazanie jakościowej zmiany w polityce wspierania obszarów słabiej rozwiniętych wywołanej zastąpieniem tzw. polityki interwencji nadzwyczajnych przez wspólnotową politykę spójności społeczno-gospodarczej.

Główna teza pracy została sformułowana następująco:

Europeizacja polityki wspierania obszarów depresyjnych podniosła efektywność tej polityki i miała pozytywny wpływ na proces zmniejszania dysproporcji rozwojowych we Włoszech.

Ponadto zostały sformułowane trzy hipotezy cząstkowe:

1) krajowa polityka wspierania obszarów *Mezzogiorno* (polityka interwencji nadzwyczajnych) nie była w stanie przezwyciężyć dualizmu gospodarczego we Włoszech mierzonego relacją poziomów PKB *per capita* Południa i Centrum-Północy;

2) wsparcie w ramach wspólnotowej polityki spójności korzystnie wpłynęło na proces zmniejszania się dysproporcji gospodarczych we Włoszech, mierzonych wskaźnikiem β – konwergencji, a także na zbieżność poziomów PKB *per capita*, stopy bezrobocia oraz produktywności między Południem a Centrum-Północą;

3) wspólnotowa polityka spójności pozwoliła na zmniejszanie dystansu regionów *Mezzogiorno* w stosunku do pozostałych regionów europejskich mierzonego w kategoriach PKB *per capita*.

Weryfikacja pierwszej hipotezy badawczej, dotyczącej skuteczności prowadzenia polityki wspierania *Mezzogiorno* w celu przezwyciężenia narastającego dualizmu gospodarczego, przeprowadzona zostanie w kilku etapach. Wymagać ona będzie:

- 1) zdefiniowania pojęcia dualizmu gospodarczego;
- 2) wyjaśnienia źródeł dualnego rozwoju w drodze ustalenia czynników odpowiedzialnych za powstanie nierówności gospodarczych;
- 3) przedstawienia teorii ekonomicznych zakładających możliwość rozwoju nie zrównoważonego i ich krytycznej weryfikacji w odniesieniu do Włoch;
- 4) przedstawienia ewolucji polityki rozwojowej – w szczególności priorytetów rozwojowych, uregulowań prawnych, instrumentów wsparcia;

5) oceny całego okresu „interwencji nadzwyczajnych”, opierając się na poniesionych na jej realizację kosztach i osiągniętych wynikach.

Weryfikacja drugiej hipotezy badawczej, a więc wykazanie, czy dzięki polityce wspólnotowej udało się zmniejszyć różnice regionalne we Włoszech, zostanie również przeprowadzona w kilku etapach. Obejmie ona następujące działania:

1) zaprezentowanie najważniejszych cech wspólnotowej polityki regionalnej – jej instrumentów, zasad i celów;

2) ocenę skuteczności działania wspólnotowej polityki regionalnej z punktu widzenia realizacji jej podstawowego celu, czyli zmniejszenia dysproporcji regionalnych w ramach Wspólnoty;

3) analizę dostosowań Włoch do wspólnotowej polityki spójności;

4) przedstawienie realizacji polityki spójności w kolejnych okresach programowania;

5) analizę statystyczną nierówności dochodowych pomiędzy regionami *Mezzogiorno* a Centrum-Północą;

6) konstrukcję modelu empirycznego, który w precyzyjny sposób pokazywałby wpływ środków z funduszy strukturalnych na proces konwergencji we Włoszech;

7) empiryczną weryfikację wpływu funduszy strukturalnych na proces konwergencji warunkowej regionów włoskich.

Trzecia hipoteza badawcza jest uzupełnieniem drugiej. Występuje w niej jedynie inny punkt odniesienia, gdyż zbieżność jest analizowana z punktu widzenia przybliżania się regionów *Mezzogiorno* do średniej unijnej. Weryfikacja hipotezy nastąpi na podstawie analizy porównawczej z innymi regionami Celu 1 „starych” państw unijnych zawartej w rozdziale piątym.

Celowi pracy, a także podstawowemu zadaniu badawczemu została podporządkowana treść opracowania. Składa się ono ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia.

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający do dalszej analizy. W rozdziale tym głównym zadaniem badawczym będzie wyjaśnienie źródeł dualizmu gospodarczego we Włoszech, a także próba jego interpretacji na podstawie wybranych teorii. W tym celu podjęte zostaną obszernie badania literatury przedmiotu z zakresu problematyki wzrostu gospodarczego. Zaprezentowane zostaną trzy ujęcia problemu: historyczne, socjologiczne oraz ekonomiczne. Głównym zamierzeniem jest, aby analiza nie ograniczała się jedynie do przedstawienia założeń i istoty poszczególnych teorii, ale również to, aby w możliwie największym stopniu wyjaśnić przy ich pomocy niezwykle złożoną problematykę asymetrycznego rozwoju. Ta złożoność z kolei przesądziła o wyborze podejścia interdyscyplinarnego. W ujęciu historycznym akcent położony zostanie na czynniki, które mają wpływ na powstanie i utrzymywanie się nierówności dochodowych. Część ta zawiera czynniki wskazywane przez różnych historyków w podziale na tradycyjne, geograficzne, polityczne, instytucjonalne i kulturowe. Następnie te same

czynniki będą odniesione do wyjaśnienia dualizmu we Włoszech. W ujęciu socjologicznym przedstawiono dwie ważne dla interpretacji włoskiego dualizmu teorie – amoralnego familizmu oraz kapitału społecznego. Trzecie z ujęć obejmuje teorie ekonomiczne. Ze względu na ich bardzo dużą ilość wybrano tylko te, które można w bezpośredni lub pośredni sposób odnieść do gospodarki włoskiej – w szczególności teorie rozwoju nie zrównoważonego oraz popularne do dziś teorie rozwoju regionalnego oraz teorię rozwoju endogenicznego.

Ustalenie czynników odpowiedzialnych za powstanie i utrzymywanie się dualizmu gospodarczego będzie wprowadzeniem do rozważań nad analizą skuteczności polityki gospodarczej nastawionej na przezwycięzenie nierówności rozwojowych. Dlatego też szczególna uwaga będzie zwrócona na przydatność omawianych teorii pod kątem praktycznego ich wykorzystania do prowadzenia polityki.

W rozdziale drugim ukazana zostanie problematyka wspierania słabiej rozwiniętych regionów *Mezzogiorno* w okresie poprzedzającym wprowadzenie wspólnotowej polityki spójności. Analiza prowadzona będzie pod kątem oceny efektywności prowadzonej polityki, doboru instrumentów i priorytetów. Będzie ona zmierzać do weryfikacji pierwszej hipotezy badawczej, zakładającej, iż prowadzona we Włoszech polityka interwencji nadzwyczajnych nie była w stanie doprowadzić do redukcji różnicowań regionalnych. Układ rozdziału pokazuje przede wszystkim ewolucję tej polityki, w której dokonano umownego podziału zgodnie z literaturą przedmiotu na trzy fazy: preindustrializację, industrializację i deindustrializację. Przedstawiono w nim tło historyczne tworzenia polityki, uregulowania prawne, które były podstawą prowadzenia interwencji, a także instytucjonalne – w szczególności działalność kluczowej dla tego okresu instytucji – Funduszu dla Południa. Następna część rozdziału zawiera opis zmian, które zaszły we włoskiej polityce wspierania regionów depresyjnych po zakończeniu okresu interwencji nadzwyczajnych. Ze względu na to, iż polityka ta była zharmonizowana z polityką wspólnotową, analiza w tej części będzie dostarczać cennego materiału porównawczego służącemu głównemu celowi pracy. W dalszej części rozdziału zaprezentowane będą również wyniki gospodarcze osiągnięte w trzech fazach interwencji nadzwyczajnych. Dane empiryczne posłużą do weryfikacji pierwszej hipotezy badawczej, a także pozwolą na dokonanie oceny całego analizowanego okresu. Ocena ta, zawarta w końcowej części rozdziału, odnosić się będzie zarówno do całości okresu, jak również do jego poszczególnych faz, ze względu na odmienne rezultaty osiągnięte w każdej z nich.

Rozdział trzeci poświęcony będzie wspólnotowej polityce regionalnej. Jest on punktem wyjścia do weryfikacji drugiej hipotezy badawczej. W celu ukazania znaczenia polityki wspólnotowej w procesie konwergencji konieczna stała się jej szczegółowa analiza. Na początku będzie przedstawiona geneza i ewolucja tejże polityki ze szczególną uwagą położoną na kluczowe reformy. Następnie bardzo dokładnie omówione zostały zasady, na których opiera się wspólnotowa polityka spójności, a także cele realizowane w poszczególnych okresach programowania.

W tej części przedstawione zostały środki, jakie przeznaczono na jej realizację w podziale na poszczególne cele, a także kraje członkowskie. Na marginesie rozważań przedstawione zostaną włoskie regiony uczestniczące w realizacji Celu 1, a także wielkość środków wspólnotowych przeznaczonych na ich wsparcie w każdym z okresów programowania. Istotne znaczenie z punktu widzenia pomiaru oddziaływania polityki wspólnotowej na konwergencję ma końcowy podrozdział, dotyczący oceny polityki regionalnej. Zaprezentowano w nim przegląd literatury poświęconej procesowi konwergencji w państwach i regionach UE, zwłaszcza wykorzystanych do tego celu modeli ekonometrycznych. Zestawienie służy pokazaniu korzyści płynących dla regionów z tytułu uczestnictwa w realizacji wspólnotowej polityki spójności, a także negatywnych aspektów tego uczestnictwa.

Rozdział czwarty przedstawia realizację wspólnotowej polityki regionalnej we Włoszech. Dostarcza on materiału teoretycznego, jak i danych empirycznych niezbędnych dla weryfikacji drugiej i trzeciej hipotezy badawczej. Ze względu na zakres i cel pracy analiza została ograniczona w nim do regionów, które uzyskały wsparcie w ramach celu konwergencja (regiony Celu 1). Punktem wyjścia było zaprezentowanie dostosowań dotychczasowej włoskiej polityki wspierania obszarów słabiej rozwiniętych do wspólnotowej polityki regionalnej. Chodzi w szczególności o harmonizację polityki włoskiej z zasadami obowiązującymi na szczeblu wspólnotowym, a także dostosowania o charakterze instytucjonalnym. Następnie omówiona została procedura programowania w państwie włoskim. Najobszerniejszą część stanowi analiza realizacji polityki wspólnotowej w czterech okresach programowania (1989–1993, 1994–1999, 2000–2006 oraz 2007–2013). Zawiera ona charakterystykę celów, osi priorytetowych, a także programów operacyjnych realizowanych w każdym z okresów. Ponadto przedstawiona została szczegółowa alokacja finansowa, a także najważniejsze problemy, jakie występowały w trakcie realizacji programów.

Rozdział piąty ma charakter empiryczny i służy weryfikacji drugiej i trzeciej hipotezy badawczej. Na początku zaprezentowana będzie analiza porównawcza włoskich regionów *Mezzogiorno* z innymi regionami Celu 1 w krajach starej Unii (regiony hiszpańskie, portugalskie, greckie i wschodnioniemieckie). Przedmiotem tej analizy będą trzy wskaźniki: PKB *per capita* regionu w stosunku do średniej wspólnotowej, stopa bezrobocia oraz relacja wydatków na badania i rozwój w odniesieniu do PKB. Druga część zawierać będzie analizę porównawczą regionów Południa z ich odpowiednikami z północnej i centralnej części kraju. Pod uwagę wzięte zostaną takie zmienne, jak: dynamika i poziom PKB, zatrudnienia oraz wydajności pracy; wielkość i dynamika inwestycji oraz konsumpcji, a także poziom bezrobocia i zatrudnienie w szarej strefie. Analiza porównawcza będzie uzupełniona badaniem przeprowadzonym na podstawie skonstruowanego w części trzeciej modelu ekonometrycznego pokazującego wpływ środków wspólnotowych na proces konwergencji regionów włoskich w latach 1994–2008. Analizę kończą propozycje dotyczące możliwości wspierania rozwoju regionów *Mezzogiorno* w przyszłości.

W pracy zastosowano dwie główne metody badawcze: model ekonometryczny i analizę porównawczą. Punktem wyjścia dla konstrukcji modelu był neoklasyczny model Solowa, rozszerzony następnie o kapitał ludzki przez Mankiwa, Romera i Weila. Jego ostateczny kształt różni się w szczegółach od teoretycznego pierwowzoru (np. uwzględnienie ważonego współczynnika skolaryzacji), jak i innych modeli, które były wykorzystywane do podobnych badań. Analiza porównawcza obejmuje dwa zestawienia, które ułatwiają zrozumienie procesu konwergencji regionów *Mezzogiorno*. Pierwsze z nich obejmuje porównanie zmian najważniejszych zmiennych makroekonomicznych z wybranymi regionami Celu 1 „starych” państw członkowskich. Drugie natomiast obejmuje badanie zmian dynamiki i poziomu wybranych zmiennych makroekonomicznych w dwóch częściach kraju: na Południu i w Centrum-Północy.

Okres objęty badaniem zawiera się między rokiem 1951 (początek okresu interwencji nadzwyczajnych i rozpoczęcie działalności Funduszu dla Południa) a 2010. Ze względu na potrzebę ukazania zmian w polityce wspierania *Mezzogiorno* czas ten podzielono na dwa etapy, których granice czasowe są nieostre. Pierwszy z nich obejmuje okres od początku lat pięćdziesiątych do zakończenia interwencji nadzwyczajnych (1993). Drugi etap rozpoczyna się wraz z początkiem drugiego okresu programowania (1994) i kończy na roku 2010. Lata 1989–1993 można uznać za okres przejściowy, gdyż europeizacja polityki regionalnej przebiegała z pewnymi problemami, wynikającymi z kontynuowania przez administrację włoską interwencji nadzwyczajnych.

Przy pisaniu pracy wykorzystano zróżnicowany materiał źródłowy. Składa się na niego przede wszystkim włoska literatura fachowa, a także wiele pozycji w języku polskim, angielskim, niemieckim. Poza książkami i artykułami naukowymi wykorzystano wiele raportów i aktów prawnych zarówno włoskich, jak i europejskich. Przy badaniach empirycznych wykorzystano głównie dane pochodzące z włoskiego instytutu statystycznego ISTAT, Agencji Rozwoju Południa SVIMEZ oraz europejskiego Eurostatu.

ROZDZIAŁ I

PRZYCZYNY ZRÓŻNICOWANIA POZIOMU GOSPODARCZEGO WE WŁOSZECH W ŚWIETLE WYBRANYCH TEORII

Rozdział ten ma na celu pokazanie źródeł dualizmu gospodarczego występującego we Włoszech na podstawie wybranych teorii rozwoju gospodarczego. Dla celów niniejszej pracy przyjęto, iż dualizm gospodarczy będzie oznaczał współistnienie, w ramach tego samego systemu gospodarczego, odmiennych zbiorowości, których rozwój (mierzony np. w kategoriach realnego PKB *per capita* lub przekształceń społeczno-gospodarczych) następuje według różnych trajektorii i utrzymuje się w czasie. Dualizm gospodarczy może przejawiać się w trzech formach: dualizmie terytorialnym, czyli w przestrzennym zróżnicowaniu rozwoju, dualizmie sektorowym, czyli w różnicach w strukturze gospodarki, oraz dualizmie rynku pracy, czyli w odmiennej strukturze rynku pracy. W pracy przyjęto, iż we Włoszech współistnieją wszystkie trzy formy dualizmu¹.

Ze względu na złożoność problemu i wielość teorii zaprezentowane zostaną trzy odmienne podejścia do danego zagadnienia. W ujęciu historycznym podjęta zostanie próba pokazania czynników, które mogły przyczynić się do powstania zróżnicowania dochodów na świecie, a następnie odniesienie tych teorii do przypadku Włoszech. W ujęciu socjologicznym przedstawione zostaną teorie, które źródeł dualizmu upatrują w zjawiskach i procesach społecznych zachodzących wśród ludności *Mezzogiorno*. Odwołanie się do interpretacji pewnych procesów zostało zastosowane także w przypadku teorii ekonomicznych. Ze względu na mnogość tych teorii analiza została ograniczona do trzech podejść, które można wykorzystać do interpretacji zjawiska dualizmu gospodarczego we Włoszech.

W rozdziale tym sformułowane zostały następujące pytania badawcze: Czy można ustalić główną przyczynę dualizmu gospodarczego we Włoszech?

¹ Por. C. Vita, *I modelli dualistici di sviluppo e il dibattito sul Mezzogiorno*, [w:] R. Realfonzo, C. Vita (red.), *Sviluppo dualistico e Mezzogiorni d'Europa. Verso nuove interpretazioni dei divari regionali in Europa e in Italia*, Franco Angeli, Milano 2006, s. 259–295.

Czy podejście interdyscyplinarne do analizy tego zjawiska jest zasadne? Jaka jest rola czynników pozaekonomicznych w relacji do tradycyjnych przy wyjaśnianiu źródeł dualizmu?

1. Ujęcie historyczne dualizmu ekonomicznego

1.1. Analiza historyczna dualizmu gospodarczego na świecie

Zagadnienie nierównomiernego rozwoju gospodarki światowej od dawna było przedmiotem analiz i rozważań wielu historyków gospodarczych. Starali się oni poznać czynniki, które doprowadziły do podziału świata na bogatą Północ i biedne Południe. Są oni jednak świadomi, iż gospodarka nie jest dziedziną, którą można rozpatrywać w oderwaniu od innych, a historia gospodarcza – wydzielonym obszarem, w którym można by się najspokojniej zamknąć: „w historii wszystko się ząbija, a działalności gospodarczej nie sposób oddzielić od polityki i poglądów, które ją otaczają, ani od możliwości i uwarunkowań, wśród których przebiega”². Już w 1776 r. Adam Smith w *Bogactwie narodów* starał się uporządkować niejednorodność i złożoność danych historycznych, kategoryzując je.

Smith wyróżnił trzy grupy czynników, które wpływają na bogactwo narodów. Pierwsza z nich obejmuje tworzenie wewnętrznego kapitału państwa pod postacią pracy, przy udziale kapitału i zasobów naturalnych: „Roczna praca każdego narodu jest funduszem, który zaopatruje go we wszystkie rzeczy konieczne i przydatne w życiu... [a jego wysokość] zależy od dwóch okoliczności: po pierwsze od zręczności, sprawności i znanstwa, z jakim swą pracę zazwyczaj wykonywa, i po drugie od stosunku liczby tych, którzy pracują użytecznie, do liczby tych, którzy tego nie czynią”³. Wytwarzanie tego kapitału następowało wskutek połączenia różnych elementów ekonomicznych, takich jak: podział pracy, poziom stopy procentowej, ustalanie cen towarów, wypłaty dla pracowników, zyski z obracania kapitałem, podział zasobów i rozwój handlu wewnętrznego. W pierwszej kolejności to obywatele są odpowiedzialni za tworzenie bogactwa, zaś państwo ma ich wspierać i zapewniać równe szanse pod względem prawnym.

Kolejny, drugi czynnik wzrostu bogactwa to – zdaniem Smitha – wymiana zagraniczna. Handel międzynarodowy to zewnętrzna produkcja kapitału, która polega na wymianie między państwami kapitałów wytworzonych przez ich obywateli. Wymiana zyskowna dla obu stron charakteryzuje się zachowaniem umiaru w ustalaniu cen oraz prowadzenia jej z uwzględnieniem globalnego podziału zasobów i pracy.

² F. Braudel, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm XV–XVIII wiek. Czas świata*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1992, s. 7.

³ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, De Agostini–Altaya, Warszawa 2003, s. 10.

Trzecim czynnikiem tworzenia bogactwa jest odpowiednia polityka państwa. Smith uważał, że tworzenie bogactwa nie jest zadaniem rządu, lecz prywatnych przedsiębiorców, dlatego aparat państwowy miał obowiązek chronić obywateli i tworzyć dla nich środowisko równych szans na tworzenie kapitału we wszystkich dziedzinach. Stąd wydatki nie powinny nadmiernie skupiać się na reprezentacyjnej otoczce władzy podkreślającej nadrzędność, ale na służeniu obywatelom. Tylko w ten sposób obywatele mogą skupić się na tworzeniu bogactwa wewnętrznego⁴.

Współcześnie zagadnienie dualistycznego rozwoju świata obejmuje dwie szkoły. Pierwsza z nich (np. D. Landes, E. Jones, P. Kennedy) przyjmuje europocentryczny punkt widzenia. Stara się udowodnić, iż „Europa (Zachód) to źródło wynalazczości, innowacji i postępu”⁵. Głównymi przyczynami postępu i innowacji są pewne cechy rozumu, czy też ducha, specyficzny rodzaj racjonalności, który występuje wśród Europejczyków. „Świat pozaeuropejski to źródło tradycyjnych więzi, zacofania kulturowego i stagnacji. Postęp dokonuje się tu wskutek dyfuzji, promieniowania z zewnątrz, a więc wskutek rozprzestrzeniania się idei, osadnictwa i towarów pochodzących z Europy”⁶.

Druga grupa (m.in. J. Blaut, A. G. Frank, Ph. Norel) stara się obalić mit europejskiej wyjątkowości. Rzekome historyczne pierwszeństwo Europejczyków w technologii, pomimo jej zapożyczeń, wyjątkowa racjonalność i wolność, wreszcie wizja społeczeństwa (duże znaczenie państwa, Kościoła i rodziny) nie znajdują potwierdzenia w faktach. Autorzy ci zwracają uwagę, iż prawie do XIX w. Europa pozostawała w tyle za Chinami w zakresie PKB na 1 mieszkańca, wzrostu ludności oraz rozwoju techniki i urbanizacji⁷.

Historycy gospodarczy, analizując przyczyny bogacenia się narodów w przeszłości, wyodrębnili grupę czynników, które zadecydowały o rozwoju cywilizacyjnym wybranych części świata. Obok czynników tradycyjnych, o których wspominał Adam Smith, eksponują oni czynniki geograficzne, kulturowe, i trudne do jednoznacznego przypisania kwestie związane z nauką, ustrojami politycznymi i społecznymi.

1. Czynniki tradycyjne – zdaniem wielu historyków, oczywistym warunkiem rozwoju gospodarki była żywotna i prosperująca gospodarka rynkowa. Jej rozwój dokonywał się w skali całego świata, ale tempo tego rozwoju było nierównomierne w skali globu. Dowodem działania gospodarki rynkowej, wszędzie

⁴ Zob. R. Gwiazdowski, *Adama Smitha koncepcja funkcji państwa, handlu międzynarodowego, finansów publicznych i podatków*, „Studia Iuridica” 2003, nr XLI, s. 87–90.

⁵ D. S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA S.A., Warszawa 2008, s. 19.

⁶ J. M. Blaut, *The Theory of Cultural Racism*, „Antipode: A Radical Journal of Geography” 1992, Vol. 23, s. 294–296. Zob. również: N. Jacobs, *The Origin of Modern Capitalism and Eastern Asia*, Hong Kong University Press, Hong Kong 1958.

⁷ Zob. A. G. Frank, *ReOrient: Global Economy in the Asian Age*, University of California Press, Berkeley 1998; Ph. Norel, *L'histoire économique globale*, Éditions du Seuil, Paris 2009.

podobnej, bo różniącej się zaledwie w szczegółach był zdaniem F. Braudela rozwój targów, jarmarków, miast. Jego zdaniem obecność gospodarki rynkowej stanowi wprawdzie konieczny warunek wyłonienia się procesu kapitalistycznego, ale nie jest jeszcze warunkiem wystarczającym. Do tego niezbędna jest „odpowiednia organizacja społeczeństwa, która sprzyja długowieczności rodów i owej stałej akumulacji, bez której nic nie byłoby możliwe”⁸.

Akumulacja kapitału była starym zjawiskiem. Zdaniem Braudela, „gdy zaczyna się rewolucja przemysłowa, ma ona za sobą przeszłość bogatą w doświadczenia, i to nie tylko kupieckie”⁹. Początkowo przyjmował on postać kapitału ziemskiego, który jeszcze w latach trzydziestych XIX w. stanowił połowę angielskich zasobów, następnie kapitału handlowego, który w późniejszym okresie umożliwił kolonizację, później kapitału przemysłowego, warunkującego rewolucję przemysłową i wreszcie kapitału finansowego, który zdominował pozostałe postaci kapitału.

Powiększanie zasobów kapitałowych wymaga odpowiednich nakładów pracy. Na dużą rolę pracy w osiągnięciu sukcesu gospodarczego zwrócił uwagę m.in. Landes. Analizując spektakularny sukces powojennej Japonii, zauważył on: „Japończycy, tak jak Niemcy, zawdzięczają swe odrodzenie pracy, wykształceniu, determinacji”¹⁰. Przed II wojną światową w kraju tym panowało przekonanie, iż kontrola nad surowcami to warunek *sine qua non* potęgi i bogactwa i dlatego rozpoczęto działania wojenne. Po wojnie utracili wszystko i przekonali się, że surowce na konkurencyjnych warunkach można dostarczyć w każde miejsce na świecie.

Część umiejętności technicznych Japończycy nabyli dzięki temu, że producenci z innych krajów najmowali japońskie firmy w charakterze podwykonawców produkujących wyroby (zegarki, części samochodowe), które bardziej rozwinięty kraj sprzedawał jako swoje. Wiele rozwiązań skopiowano i uczono się je ulepszać. Do tego doszła etyka pracy zespołowej – charakteryzowała się wydajnością, a pracownicy i kadra kierownicza dzielili się pomysłami, zwracano uwagę na najdrobniejsze szczegóły, by uniknąć błędów¹¹.

Podobnie jak Adam Smith, wielu autorów zwraca uwagę na rolę handlu zagranicznego, który była podstawą sukcesu średniowiecznej Wenecji, a w późniejszym okresie również Genui, Portugalii, Holandii, Anglii. Zdaniem Braudela, „handel dalekosiejący to nie wszystko, stanowi on jednak etap konieczny do osiągnięcia wyższego poziomu zysku”¹². Ze względu na duże wówczas ryzyko takiego

⁸ F. Braudel, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm XV–XVIII wiek. Gry wymiany*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1992, s. 559.

⁹ F. Braudel, *Kultura materialna... Czas świata*, s. 564.

¹⁰ D. S. Landes, *Bogactwo...*, s. 527.

¹¹ A. Gordon, *Nowożytna historia Japonii. Od czasów Tokugawów do współczesności*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2010, s. 339.

¹² F. Braudel, *Kultura materialna... Gry wymiany*, s. 560.

handlu, stopy zysku nierzadko były bardzo wysokie (niekiedy sięgały kilkaset procent i więcej), by zachęcić kupców do angażowania się w taką działalność¹³.

Historycy zwrócili uwagę również na to, iż zyski z wymiany handlowej nie były równo rozłożone. Jedne kraje radziły sobie lepiej niż inne. Podstawowa przyczyna leżała w tym, że korzyści komparatywne nie były takie same dla wszystkich i że niektóre rodzaje działalności gospodarczej były bardziej lukratywne i produktywne¹⁴.

2. Czynniki geograficzne – przy wyjaśnianiu zacofania niektórych regionów wskazuje się często w literaturze na czynniki geograficzne i klimatyczne¹⁵. Na początku XX w. ze śmiałą koncepcją wystąpił E. Huntington, który uszeregował cywilizacje, badając zależność między środowiskiem geograficznym a działalnością człowieka¹⁶. Odcinając się od jego poglądów, David Landes zauważył, iż istotnie bogate kraje leżą zazwyczaj w strefach umiarkowanych, zwłaszcza na półkuli północnej, ubogie zaś w tropikach i strefach podzwrotnikowych. Gorący, tropikalny klimat negatywnie wpływa na pracę w takich warunkach (stąd sješta podczas największego upału w środku dnia), sprzyja rozwojowi pasożytów i chorób, powoduje trudności w uprawie roli (ze względu m.in. na niekorzystny rozkład opadów w ciągu roku). Ponadto, kraje tropikalne są często nawiedzane przez klęski żywiołowe – powodzie, huragany i susze¹⁷.

Zdaniem Erica Jonesa, Europa miała więcej szczęścia. Zimy są na tyle mroźne, by trzymać w szachu czynniki chorobotwórcze i zarazy, zaś równomierne rozmieszczenie opadów sprzyja uprawie roli. Dzięki sprzyjającemu środowisku Europejczycy mogli pozostawić większe obszary lasów i ugorów i nie musieli daleko szukać pastwisk. Hodowane przez nich zwierzęta były większe i silniejsze niż w innych częściach świata. Ludzie byli wyżsi i sprawniejsi fizycznie, nie trażyli ich w zasadzie pasożyty typowe dla Chin i Indii. Zdrowsi Europejczycy dłużej żyli i pracowali, wykorzystując prawie cały swój potencjał¹⁸.

Landes słusznie zauważa, iż błędne byłoby założenie, że czynniki geograficzne przesądają o ludzkim losie. „Wpływ ten można ograniczyć, można je obejść, choć zawsze płaci się za to jakąś cenę. Kluczem jest nauka i technika:

¹³ Już Pliniusz Starszy zwracał uwagę, że produkty indyjskie, pieprz czy korzenie sprzedawane były w Rzymie po cenie setkrotnie wyższej od ceny produkcji. Thomas Mun stwierdził w 1621 r., iż srebro eksportowane do Indii zwraca się pięciokrotnie, natomiast w 1398 r. wino *chianti* transportowane z Toskanii do Mediolanu zwiększało swoją cenę trzykrotnie, *ibidem*, s. 144.

¹⁴ D. S. Landes, *Bogactwo...*, s. 583.

¹⁵ Zob. m.in. J. L. Fischer, *The Role of Natural Resources in Economic Development*, Williamson & Buttrick, Englewood Cliffs 1955; R. Lütgens, *Die geographischen Grundlagen und Probleme des Wirtschaftslebens*, Franckh, Stuttgart 1955.

¹⁶ E. Huntington, *Civilization and Climate*, Yale University Press, New Haven 1915.

¹⁷ D. S. Landes, *Bogactwo...*, s. 40.

¹⁸ E. Jones, *European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia*, Cambridge University Press, Cambridge 1981, s. 332–333.

im więcej wiemy, tym więcej można zrobić, by zapobiec chorobom i stworzyć lepsze warunki do życia i pracy¹⁹.

Na istotną rolę geografii w rozwoju gospodarczym i wynalazczości technicznej Europy zwrócił uwagę Paul Kennedy. Zauważył on, iż krajobraz Europy był w znacznym stopniu rozczłonkowany i zróżnicowany łańcuchami gór i wielkimi puszciami, co sprzyjało władzy zdecentralizowanej²⁰.

Zróżnicowany klimat Europy wpływał na różnorodność produktów, a to z kolei sprzyjało rozwojowi ich wymiany. Regularna wymiana handlowa, dokonywana na duże odległości, sprzyjała rozwojowi na skalę międzynarodową systemu listów handlowych, systemu kredytowego i bankowego. Europejska ekspansja przyniosła rozległe i trwałe korzyści, wzmagała i ugruntowała dynamizm rozwojowy państw uczestniczących w podboju ekonomicznym regionów pozaeuropejskich. Pozytywnym aspektem owej rywalizacji handlowej i kolonialnej był rozwój nauk ścisłych i technicznych, wynikający z tej ekspansji i konkurencji.

3. Czynniki technologiczne – średniowieczna rewolucja gospodarcza w Europie związana była z innowacjami w technice uprawy roli²¹. Zastosowaniu ulepszonych technik towarzyszyło zintensyfikowanie upraw i przejście z systemu dwupolowego na trójpolowy. Zwiększyło to wydajność ziemi, dzięki czemu można było hodować więcej zwierząt gospodarskich, a te z kolei dostarczały więcej nawozu. Ponadto większa produktywność w wytwarzaniu żywności oznaczała uwolnienie rąk do pracy, które mogły znaleźć zajęcie w innych dziedzinach – rzemiośle, usługach czy w późniejszym czasie w przemyśle. Gospodarczą ekspansję średniowiecznej Europy pobudziła cała seria organizacyjnych innowacji i adaptacji, z których większość została zainicjowana oddolnie i upowszechniała się przez naśladownictwo.

Historycy zwracają uwagę również na kwestię umiejętnego wykorzystania wynalazku, podając wiele sugestywnych przykładów: koło wodne (rozwoj młynarstwa, przemysłu wełnianego, kowalstwa i browarnictwa)²², okulary (przedłużenie okresu pracy wykwalifikowanych rzemieślników), zegar mechaniczny (większa dyscyplina pracy), druk (utrwalenie i rozpowszechnienie się wiedzy) i proch (zdobycie przewagi wojskowej) umożliwiły Europie zdobycie przewagi, mimo iż dwa ostatnie wynalazki zostały odkryte w Chinach²³. Ponadto postęp

¹⁹ D. S. Landes, *Bogactwo...*, s. 2–34.

²⁰ P. Kennedy, *Mocarstwa świata. Narodziny – rozkwit – upadek. Przemiany gospodarcze i konflikty zbrojne w latach 1500–2000*, Książka i Wiedza, Warszawa 1994, s. 31–45.

²¹ Zob. R. M. Hartwell, *Economic Growth in England Before the Industrial Revolution: Some Methodological Issues*, „The Journal of Economic History” 1969, Vol. 29, No 1, s. 13–31; J. Gimpel, *La révolution industrielle du Moyen Âge*, Seuil, Paris 1975; E. M. Caru-Wilson, *An Industrial Revolution of the Thirteenth Century*, „Economic History Review” 1941, Vol. XI.

²² F. Braudel, *Kultura materialna... Czas świata*, s. 510–513.

²³ D. S. Landes, *Bogactwo...*, s. 67–77.

w budowie statków i sztuce żeglarskiej umożliwił Europejczykom odkrycie i eksploatację nowych terytoriów²⁴.

W jeszcze większym stopniu wynalazki przyczyniły się do rewolucji przemysłowej. Pociągnęły za sobą szybki wzrost wydajności pracy, a wraz z nią – dochodu na osobę. Ze względu na wielką liczbę i różnorodność innowacji nie sposób ich podsumować, ale wszystkimi rządziły trzy zasady: Po pierwsze, maszyny – szybkie, regularnie pracujące, precyzyjne – zastąpiły siłę ludzkich mięśni. Po drugie, energia nieożywiona zastąpiła ożywioną, zwłaszcza z wynalezieniem maszyn zamieniających ciepło na pracę, co stworzyło możliwość prawie nieograniczonej podaży energii. Po trzecie, zastosowano nowe surowce, występujące w nieporównanie większej obfitości. Minerale i tworzywa sztuczne zastąpiły substancje pochodzenia roślinnego i zwierzęcego²⁵.

Nowa technika pociągnęła za sobą gwałtowny spadek kosztów i cen oraz szybki wzrost produkcji i konsumpcji. Skutkiem tych przemian była pogłębiająca się przepaść między nowoczesnymi krajami przemysłowymi a tymi, które pozostały w tyle. Analizując gospodarki europejskie, Derek Aldcroft zauważył, iż w 1750 r. różnica w dochodzie na osobę między Europą Zachodnią (bez Wielkiej Brytanii) a Wschodnią wynosiła ok. 15%, w 1800 r. nieco ponad 20%. W 1860 r. osiągnęła już 64%, a w pierwszych latach XX w. – prawie 80%²⁶. Jeszcze większa polaryzacja nastąpiła w stosunku do krajów, które później określono mianem Trzeciego Świata²⁷.

Rozwój techniki nie byłby możliwy bez postępu w dziedzinie kształcenia. Historyk francuski Pierre Chaunu zauważył, iż to nie przypadek, iż rewolucja przemysłowa zbiegła się w czasie z masową alfabetyzacją wieku Oświecenia. Bardzo wczesne przyswojenie mechanizmów czytania i pisanie oraz przyswojenie złożonych struktur intelektualnych ułatwiło przekazywanie umiejętności zawodowych: „rzemieślnik, który umie czytać, szybciej zdobywa i łatwiej przyswaja sobie umiejętności, którymi odtąd łatwiej się posługuje”²⁸.

Również Landes zwrócił uwagę, że tylko w Europie nauka w nieporównywalnie większym stopniu przyczyniła się do postępu dzięki zinstytucjonalizowaniu eksperymentu i twórczej wymianie wiedzy pomiędzy uczonymi z innych krajów, choć w dużej mierze sprzyjały temu kwestie kulturowe i względna homogeniczność kontynentu. Trzy główne przesłanki sukcesu to autonomizacja,

²⁴ J. Delumeau, *Cywilizacja Odrodzenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1993, s. 150–154.

²⁵ *Ibidem*, s. 216–217.

²⁶ D. H. Aldcroft, *Europe's Third World. The European Periphery in the Interwar Years*, Ashgate, Aldershot 2006, s. 17–39.

²⁷ Zob. P. Kennedy, *Mocarstwa świata...*, s. 149–150.

²⁸ P. Chaunu, *Cywilizacja wieku Oświecenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1993, s. 28.

standaryzacja i instytucjonalizacja poznania naukowego, które dokonały się w Europie na początku ery nowożytnej²⁹.

4. Czynniki polityczno-prawne – znaczenie tych czynników było dostrzeżone już w czasach Monteskiusza: „W niektórych monarchiach europejskich widzimy prowincje, które wskutek politycznego ustroju znajdują się w lepszym położeniu niż inne”³⁰. Analizując różne formy ustrojowe, filozof doszedł do wniosku, że o sukcesie państwa (i tym samym gospodarki) decyduje gwarantowanie przez nie wolności obywateli. Sprzyja temu ograniczenie władzy, a zwłaszcza jej podział.

Nawiązując do Adama Smitha, David Landes uważa, iż o sukcesie gospodarek, takich jak brytyjska i amerykańska, również zdecydował ustrój oparty na zapewnieniu prawa do własności prywatnej, gwarantujący wolności osobiste, egzekwujący prawa wynikające z umów. Autor stwierdził, iż tylko taki ustrój zapewnia szanse dla indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości, zachęca do przejawiania inicjatywy, do rywalizacji i naśladownictwa, pozwala na rozwój technologii i edukacji, a także pozwala ludziom cieszyć się i korzystać z owoców ich pracy i przedsiębiorczości³¹.

Kraje despotyczne (arystokratyczne), takie jak niegdyś Hiszpania i Chiny, były według Landesa machinami ucisku: gdy elity rządzące chciały uzyskać większy majątek, nie dbały o zwiększenie produktywności, lecz zwiększały ucisk. Pozbawione własności warstwy ludności nie inwestowały kapitału i pracy, tym samym hamowało to przedsiębiorczość.

Historyk niemiecki Gottfried Schramm uznał uchwalenie amerykańskiej Konstytucji za jedno z rozdroży w dziejach świata. Wydarzenie to zainicjowało stworzenie systemu politycznego opartego na demokracji pośredniej, uznającego tylko te władze, które powołał naród. Zasługą amerykańskiej demokracji było to, iż rozbudowując angielskie tradycje, zapewniła ochronę swoich obywateli przed samowolą państwową. Ponadto nowe państwo oferowało się jako wzór dla całego świata, będąc inspiracją również dla zmian na kontynencie europejskim³².

Najnowsza historia dostarcza również negatywnego przykładu wpływu ustroju na rozwój gospodarczy, jakim są doświadczenia państw Europy Środkowo-Wschodniej. Rewolucjoniści radzieccy nie stworzyli ustroju, który by przewyższał i dopełniał to, co przygotowały poprzednie przełomy. Ponadto w swoim gorliwym dążeniu do budowy sprawiedliwego porządku w świecie nie okazali żadnego zrozumienia dla postulatu chronienia odmiennych poglądów. Kilkadziesiąt lat polityki antyrynkowej i antyzyskowej oraz przywilejów dla partii komunistycznej spowodowało upadek gospodarek tych krajów oraz utratę dystansu do krajów

²⁹ D. Landes, *Bogactwo...*, s. 233.

³⁰ Ch. L. de Montesquieu, *O duchu praw*, De Agostini–Altaya, Warszawa 2002, s. 233.

³¹ D. S. Landes, *Bogactwo...*, s. 250.

³² G. Schramm, *Pięć rozdroży w dziejach świata*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2009, s. 32–33.

Europy Zachodniej³³. Na przykład, Polska znajdowała się przed II wojną światową na podobnym poziomie rozwoju co Włochy, Hiszpania, Grecja, Portugalia. Po wojnie wszystkie te kraje rozwijały się dużo szybciej niż Polska. W 1989 r. produkt narodowy na jednego mieszkańca był niższy w porównaniu z Włochami ośmiokrotnie, Hiszpanią – pięciokrotnie, Grecją trzykrotnie oraz Portugalią dwa i półkrotnie³⁴. Rondo Cameron wyraził pogląd, iż jeśli rządy byłyby zdolne do wypełnienia obietnic poprawy warunków materialnych i wyższego standardu życia, ludność mogłaby zaakceptować ograniczenie wolności. Tymczasem warunki materialne, w tym warunki życia i pracy szerokich warstw ludności stale się pogarszały, w przeciwieństwie do dobrobytu, który mogli obserwować w telewizji u swoich zachodnich sąsiadów³⁵.

5. Czynniki instytucjonalne – Douglass North analizował rozwój gospodarczy różnych narodów w dłuższej perspektywie historycznej poprzez pryzmat ewolucji instytucji społecznych. Jego zdaniem, wzajemne interakcje pomiędzy instytucjami, czyli regułami gry, a organizacjami gospodarczymi i przedsiębiorcami, czyli graczami – nadają kształt i kierunek ewolucji gospodarki. Szczególną rolę w rozwoju gospodarczym odgrywa takie ukształtowanie praw własności, aby pozwalało na: osiągnięcie korzyści skali, poprawę efektywności rynków czynników produkcji, pobudzenie innowacyjności i redukcję niedociągnięć rynku³⁶. Ponieważ stworzenie takiego systemu jest kosztowne dla jednostek, stąd ogromne znaczenie w tym względzie odgrywa państwo, które stoi na straży porządku prawnego i ekonomicznego.

Zdaniem tego ekonomisty, sukces gospodarki jest związany z możliwością obniżenia kosztów działalności gospodarczej. Można to osiągnąć w dwojaki sposób: pierwszy to obniżenie kosztów produkcji, na co mają wpływ klasyczne czynniki ekonomiczne, przede wszystkim zmiana technologiczna. Drugi sposób to obniżenie kosztów transakcyjnych, co jest uzależnione od efektywności instytucji politycznych i ekonomicznych.

North uznał, iż instytucje kształtują się w długotrwałym procesie historycznym, przy czym ich rozwój jest uzależniony od szlaku (*path-dependent*). Oznacza to, że decyzje polityczne podejmowane w przeszłości wpływają nie tylko na kształt współczesnych instytucji, ale również warunkują spektrum możliwych wyborów w przyszłości.

Autor, analizując historię rozwoju gospodarczego, zauważył, iż o ile w XIV w. większość gospodarek europejskich była podobnie zorganizowana, to ok. XVII w.

³³ M. Olson, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Oxford University Press, Oxford 2000.

³⁴ J. Skodlarski, *Zarys historii gospodarczej Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 529.

³⁵ R. Cameron, *A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times to the Present*, Oxford University Press, New York 1993, s. 397–398.

³⁶ D. C. North, R. P. Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge 1972, s. 5–6.

instytucje i prawa własności w powstających państwach narodowych przyjęły odmienne trajektorie rozwoju³⁷. Holandia i Anglia, ograniczając władzę absolutną monarchii i gwarantując swobody osobiste i gospodarcze, usunęły przeszkody dla alokacji zasobów na rynku produktów i czynników produkcji, stworzyły efektywne prawa własności i rynki, które ograniczały koszty transakcji. Pozwoliło to na zwiększenie produktywności i uwolnienie się od „kryzysów maltuzjańskich” (*Malthusian checks*) oraz osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

W Hiszpanii i Francji zachowano dominującą pozycję monarchii i biurokracji królewskiej. Uniemożliwiło to stworzenie efektywnych praw własności, a kłopoty finansowe Korony Hiszpańskiej przyniosły wyzysk, konfiskatę mienia, jednostronne zmiany warunków umów, co zniechęcało ludność do poszukiwania efektywnych zastosowań dla posiadanych zasobów. W konsekwencji wywołało to stagnację, a następnie regres gospodarki hiszpańskiej.

6. Czynniki kulturowe – poszukiwanie kulturowych uzależnień zachowań gospodarczych ma długą tradycję. Niemiecki socjolog Max Weber jako pierwszy sformułował tezę o istnieniu związku między sposobem myślenia zdeterminowanym regułami życia religijnego i etyką gospodarczą. Uważał on, iż pochodzenie kapitalizmu było rezultatem protestanckiej etyki o korzeniach kalwinistycznych. Przeprowadzając badania empiryczne, doszedł on do wniosku, iż: „protestanci, zarówno jako warstwa panująca, jak i poddana, zarówno większość, jak i mniejszość, wykazywali specyficzną skłonność do racjonalności ekonomicznej, czego u katolików w tym samym stopniu nie można było zaobserwować”³⁸.

Weber zadał sobie trud przestudiowania wielkich religii światowych i doszedł do wniosku, że wszystkie one posiadają w sobie mityczny, mistyczny, magiczny, czyli pozaracjonalny pierwiastek, który z konieczności uniemożliwia ich wyznawcom dojście do poziomu racjonalności³⁹. Bez niego pewne narody nie mogły oczywiście rozwinąć kapitalizmu i w ogóle wejść na ścieżkę rozwoju jako takiego, czy nawet wykorzystać odpowiednio swoich miast, produkcji i handlu⁴⁰. Warto odnotować stwierdzenie Webera, że doktryna konfucjańska, zorientowana na świat rzeczywisty, postulująca samokontrolę człowieka, wykorzystanie biurokratycznych form organizacji życia społecznego jest najbliższa etyce protestanckiej⁴¹.

Francuski historyk i antropolog Emanuel Todd zauważył, iż w perspektywie historycznej rozwój gospodarczy jest bezpośrednio zależny od postępu

³⁷ *Ibidem*, s. 115.

³⁸ M. Weber, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, „Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik“, J. C. B. Mohr, Tübingen 1904 (Band XX), s. 23.

³⁹ M. Weber, *Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen*, Mohr Siebeck, Tübingen 2007.

⁴⁰ Zob. A. G. Frank, *ReOrient...*

⁴¹ E. Bogalska-Martin, *Wprowadzenie do teorii kulturowych uwarunkowań rozwoju gospodarczego*, [w:] R. Piasecki (red.), *Ekonomia rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 239.

w dziedzinie zdobywania i wykorzystania wiedzy⁴². W procesie tym ogromną rolę mają do odegrania: system zawierania małżeństw, typ struktur rodzinnych oraz rola kobiety i jej dostępu do oświaty. Wszystkie te elementy są zdeterminowane kulturowo i często religijnie. Analizując różne systemy ideologiczne (komunizm, islam, buddyzm itd.), Todd zauważył również, iż są one intelektualnym odzwierciedleniem struktur rodzinnych⁴³.

Nawiązując do teorii kulturowych, Landes i Jones wyrazili przekonanie, iż wartości i normy zachowania społecznego w dużej mierze zdecydowały o sukcesie społeczeństw Europy Zachodniej. Protestantkie kraje europejskie – Anglia, Holandia, Niemcy – przyjęły kodeks postępowania, który zalecał ciężką pracę, uczciwość, kształcenie dzieci, liczenie się z pieniędzmi i czasem. Wszystkie te wartości okazały się pomocne w prowadzeniu interesów i akumulacji kapitału oraz stworzeniu nowego typu człowieka – racjonalnego, uporządkowanego, sumiennego i produktywnego.

W przeciwieństwie do tych wartości kształtowała się sytuacja kulturowa w Hiszpanii. Tutaj ceniono awanturniczość, życie w luksusie i trwonienie ła-two zdobytego bogactwa. Etos elity szlacheckiej był próżniaczy i miał w pogardzie przedsiębiorczość ekonomiczną: „Hiszpanie nie musieli niczego wytwarzać – wszystko mogli kupić”⁴⁴. Taka postawa zahamowała rozwój gospodarczy Hiszpanii na długie lata.

Choć teza Maxa Webera cieszy się do dziś dużą popularnością, to istnieje również wiele dowodów, które jej zaprzeczają. Już Werner Sombart zauważył, iż w XV-wiecznej, katolickiej Florencji panowała atmosfera głosząca pochwałę pieniądza, poszanowanie czasu, konieczność prowadzenia oszczędnego trybu życia, a więc posiadała cechy typowe dla społeczeństw protestanckich⁴⁵. Podobna atmosfera panowała również w innych miastach północnych Włoch. Również ostatnio przeprowadzone badania empiryczne tezy Webera wykazały brak korelacji między protestantyzmem a wzrostem gospodarczym w miastach niemieckich⁴⁶.

1.2. Analiza historyczna dualizmu gospodarczego we Włoszech

Analizując historyczne przyczyny dualizmu społeczno-gospodarczego we Włoszech, należy również wziąć pod uwagę szereg wzajemnie powiązanych

⁴² E. Todd, *L'inventions de l'Europe*, Seuil, Paris 1990, s. 160–175.

⁴³ E. Todd, *L'enfance du monde, structures familiales et développement*, Seuil, Paris 1984, s. 16–18.

⁴⁴ D. Landes, *Bogactwo...*, s. 200.

⁴⁵ F. Braudel, *Kultura materialna... Gry wymiany*, s. 538; W. Sombart, *Der Bourgeois: zur Geistesgeschichte des modernen Wirtschaftsmenschen*, Duncker & Humblot, München 1920.

⁴⁶ Zob. D. Cantoni, *The Economic Effects of the Protestant Reformation: Testing the Weber Hypothesis in the German Lands*, Harvard University, „Job Market Paper”, 10.11.2009; R. J. Barro, R. M. McCleary, *Religion and Economic Growth*, Harvard University, Working Paper No w 9682.

ze sobą czynników politycznych, gospodarczych i społecznych. Przez 14 stuleci, od upadku Cesarstwa Zachodniorzymskiego do momentu zjednoczenia w drugiej połowie XIX w., Włochy były, jak ujął to austriacki polityk Metternich, ledwie „geograficznym” wyrażeniem, zbiorowiskiem małych miast – państw i półkolonialnych dominiów obcych mocarstw.

Wydaje się, że przepaść między gospodarką Północy i Południa raz rosła, a raz malała, a w niektórych okresach, szczególnie w wyniku zewnętrznych wydarzeń, Południe zyskiwało przewagę nad Północą pod względem gospodarki. W XII w. królestwo Normanów było niemal tak samo zaawansowane jak Północ, ale wraz z pojawieniem się komunalnego republikanizmu Północ rozwijała się szybciej przez kilka następujących wieków. Począwszy jednak od XV w., w następstwie zarazy, inwazji obcych sił, zmian kształtu światowego handlu i innych zewnętrznych wstrząsów, przewaga Północy malała i być może całkowicie zanikła w XVI w. W momencie zjednoczenia kraju ani Północ, ani Południe nie były objęte rewolucją przemysłową, zaś różnice w poziomie dochodów nie były zbyt duże. Istnieją jednak znaczne rozbieżności w ocenie tych dysproporcji. Podczas gdy np. Eckaus i Toniolo szacowali, iż PKB na głowę mieszkańca był na Południu o 15–20% niższy niż na Północy⁴⁷, to Pescosolido, a także Daniele i Malanima zakładali, iż poziom dochodu w obu częściach kraju był zbliżony⁴⁸. Po zjednoczeniu Włoch industrializacja zaczęła szybko postępować na Północy, podczas gdy Południe stało się mniej zurbanizowane i uprzemysłowione. W ten sposób do 1911 r. dystans między Północą a Południem znacznie się powiększył: dochody na Północy były wyższe o ok. 50%⁴⁹.

Do połowy XX w. dystans między Północą a Południem powiększał się nieustannie, bez względu na to, co działo się na świecie (dwie wojny światowe, Wielki Kryzys i powojenny boom), fundamentalne zmiany ustrojowe (monarchia, faszyzm i demokracja parlamentarna) i ogromne zmiany w polityce gospodarczej. Pomimo tego, że na Południu odnotowano po II wojnie światowej silny wzrost gospodarczy, to w tym samym czasie Północ rozwijała się w tempie rzadko notowanym w zachodniej historii gospodarczej, co nie pozwoliło na istotne zmniejszenie dysproporcji. W roku 2000 pomimo wielu lat wspierania Południa PKB na głowę mieszkańca było na Północy o 75% wyższe niż w *Mezzogiorno*⁵⁰.

⁴⁷ R. S. Eckaus, *Il divario Nord-Sud nei primi decenni dell'Unita*, [w:] A. Caracciolo (red.), *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari 1969, s. 223–243; G. Toniolo, *An Economic History of Liberal Italy: 1850–1918*, Routledge, New York 1990, s. 120–123.

⁴⁸ G. Pescosolido, *Unità nazionale e sviluppo economico in Italia 1750–1913*, Laterza, Bari–Roma 2005; V. Daniele, P. Malanima, *Il divario Nord-Sud in Italia 1861–2011*, Rubettino, Soveria Manelli 2011, s. 95–96.

⁴⁹ V. Zamagni, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia: Bilancio dell'età giolittiana*, Il Mulino, Bologna 1978, s. 198–199.

⁵⁰ Zob. SVIMEZ, *Rapporto 2005 sull'Economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2005, s. 397.

We włoskiej historiografii kwestia powiększających się dysproporcji, tzw. kwestia Południa (*questione meridionale*), budzi wciąż wiele kontrowersji. Jest ona zaprzeczeniem teorii konwergencji ekonomicznej, przewidującej stopniowe wyrównywanie się poziomu rozwoju regionów w obrębie tego samego państwa.

1. Czynniki geograficzne – struktura geograficzna włoskiego Południa zderzona jest charakterem półwyspowym oraz wzniesieniami Apeninów. Sytuacja topograficzna jest szczególnie niekorzystna: tylko 15% powierzchni uznaje się za płaską, 50% jest pagórkowata, a 35% górzysta⁵¹. Morski klimat Południa Włoch charakteryzuje się łagodną zimą i długim suchym latem. Ponadto struktura gleb, cechująca się dużą przepuszczalnością, utrudnia ich odprowadzenie poprzez strumienie i rzeki. Z surowców mineralnych istotną rolę odgrywa wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego w okolicach Ragusy na Sycylii. Eksploatacja złóż siarki na Sycylii i węgla kamiennego na Sardynii jest obecnie mało opłacalna⁵².

Interesujące jest to, iż w pierwszym tysiącleciu przed naszą erą południowa część Italii była bardziej ceniona niż część północna przez zamieszkujące je narody. Zarówno Etruskowie, Grecy, jak i Fenicjanie osiedlali się tam ze względu na żyzne ziemie i łagodny klimat, co pozwoliło na osiągnięcie do dziś niespotykanego okresu rozkwitu. Osadnicy uprawiali przede wszystkim winorośl i oliwki, rozwinęli rybołówstwo i utworzyli pierwszą sieć komunikacyjną między ważnymi strategicznie osadami⁵³.

Późniejsi władcy tych ziem – Rzymianie – podzielili zdobyte ziemie na latus fundia, które przeznaczono głównie pod uprawę zbóż. Ze względu na to, że warunki glebowe nie były odpowiednie do uprawy tych ziemiopłodów, doprowadziło to wkrótce do ruiny rolnictwa południowej Italii. Ponadto wykarczowanie lasów w celu budowy floty naruszyło trwale równowagę ekologiczną⁵⁴. Rolnictwo nie powróciło już do okresu wyważonej gospodarki starożytnych Greków, co przyczyniło się do gospodarczej i socjalnej zapaści tej części kraju. Polityka Rzymian doprowadziła do pojawienia się pierwszych oznak zróżnicowania ekonomicznego w ówczesnej Italii.

Historycy zauważyli, iż niekorzystne warunki hydrologiczne i glebowe utrudniły działalność rolniczą oraz zadecydowały o wyborze ekstensywnych form gospodarowania. Ponadto niedostatek źródeł energii negatywnie wpłynął na rozwój terytorium w okresie industrializacji. Współcześnie uważa się, że głównie

⁵¹ S. Barzanti, *The Underdeveloped Areas within the Common Market*, Princeton University Press, Princeton 1965, s. 27.

⁵² K.-H. W. Bechtold, *Sozioökonomische Rückstandgebiete in der EG. Analyse der Ursachen und Möglichkeiten der regionalpolitischen Förderung insbesondere dargestellt am Beispiel von Süditalien*, Universität Mannheim, Mannheim 1976, s. 93.

⁵³ F. Schinzinger, *Die Mezzogiorno – Politik, Möglichkeiten und Grenzen der Agrar- und Infrastrukturpolitik*, Duncker & Humboldt, Berlin 1970, s. 47.

⁵⁴ F. Vöchting, *Die italienische Südfrage. Entstehung und Problematik eines wirtschaftlichen Notstandsgebietes*, Berlin 1951, s. 30.

peryferyjne położenie *Mezzogiorno*, z dala od europejskich centrów przemysłowych zahamowało lub utrudniło kontakty gospodarcze i rozwój przemysłu⁵⁵. W modelach „nowej geografii ekonomicznej” lokalizacja przemysłu jest procesem samo napędzającym się: obecność przedsiębiorstw zwiększa rozmiar rynku i przyciąga inne przedsiębiorstwa. Szczególna geografia Włoch, kraju „zbyt rozciągniętego” spowodowała, iż Południe nie oferowało korzystniejszych warunków lokalizacyjnych w porównaniu z Północą⁵⁶. Choć czynniki geograficzne należy uznać we Włoszech za istotne, to jednak nie mogły mieć one decydującego wpływu na wyjaśnienie olbrzymich dysproporcji.

2. Czynniki polityczne – już w okresie średniowiecza pojawiły się w dwóch różnych częściach półwyspu dwie odmienne polityczne struktury, które w późniejszym okresie miały daleko idące społeczne, gospodarcze i polityczne skutki. „W XI wieku na całym półwyspie tradycyjny imperialny system rządów – bizantyjski na południu, niemiecki na północy – przechodził przez okres napięć i słabości, które doprowadziły do jego całkowitego upadku. Pozwoliło to na przejęcie inicjatywy przez siły lokalne. Na Południu załamanie centralnych rządów trwało stosunkowo krótko i powstało potężne królestwo normañskie, zbudowane na bizantyjskich i arabskich podstawach, natomiast na Północy wysiłki odbudowania imperialnej władzy nie powiodły się i lokalny partykularyzm święcił niemal pełny triumf. To tutaj komuny stały się ostatecznie miastami – państwami, tak że rejon ten może śmiało być opisywany jako Włochy komun”⁵⁷.

Państwo normañskie było niezwykle zaawansowane pod względem zarówno administracji, jak i gospodarki. Sukcesor tego państwa, Fryderyk II zapanował nad Włochami na południe od powstającego Państwa Kościelnego i ustanowił państwo będące powszechnie podziwianą „mieszanką greckiej biurokracji i normañskiego feudalizmu”⁵⁸. Pomimo że z gospodarczego punktu widzenia państwo to należało do najbogatszych w Europie, to w sferze społecznej i politycznej pozostało całkowicie autokratyczne, a autokracja została jeszcze wzmocniona przez reformy Fryderyka. Jego *Constitutiones* umacniały w całej pełni feudalne prawa arystokracji i uznawały kwestionowanie decyzji władców za świętokradztwo.

Miasta południowe wykazywały pewne oznaki dążenia do samorządności, ale szybko zaczęły podlegać centralnym i lokalnym urzędnikom odpowiedzialnym jedynie przed królem. Nie znały nigdy czegoś takiego jak niepodległe komuny, które istniały w północnych Włoszech, co zahamowało rozwój obywatelskiej

⁵⁵ F. Vito, *Problems of the Underdeveloped Regions*, [w:] E. A. G. Robinson, *Backward Areas in Advanced Countries*, Proceedings of the Conference held by the International Economics Association, St. Martin's Press, New York 1969, s. 212.

⁵⁶ V. Daniele, P. Malanima, *Il divario Nord-Sud...*, s. 181.

⁵⁷ J. K. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy: the Evolution of Civil Life 1000–1350*, Macmillan, London 1973, s. 38.

⁵⁸ H. Hearder, *Italy: A Short History*, Cambridge University Press, New York 1990, s. 69.

przedsiębiorczości. Było to również pochodną faktu, iż monarchia była tutaj zbyt autorytarna i silna, aby sprzyjać mieszczanom kosztem arystokracji⁵⁹.

Co prawda urodzony na południu Włoch Fryderyk II utrwalił feudalizm w tej części kraju, ale z drugiej strony dbał o jej rozwój. Sytuacja zmieniła się diametralnie po jego przedwczesnej śmierci, zwłaszcza gdy władze przejęły zagraniczne dynastie – najpierw Andegawenów, później Aragonów, Habsburgów i Burbonów. Polityka obcych mocarstw nie była prorozwojowa w stosunku do *Mezzogiorno*, a wręcz przeciwnie – opresyjna i eksploatacyjna⁶⁰.

W miarę jak upływały wieki, wyraźnie hierarchiczny system społeczny stawał się jeszcze bardziej zdominowany przez posiadaczy ziemskich, wyposażonych w feudalną władzę, podczas gdy usytuowane na dole drabiny społecznej masy chłopskie wiodły żałosny żywot na granicy fizycznego przetrwania. Pod koniec XVIII w. w Królestwie Obojga Sycylii 60% dochodu narodowego trafiało w ręce 650 rodzin baronów świeckich i duchownych, z których 90 „kontrolowało” 2/3 populacji kraju⁶¹. Pomiędzy tymi dwiema formacjami społecznymi wegetowała niewielka, najczęściej bezsilna klasa średnia złożona z urzędników i przedstawicieli wolnych zawodów. Wprawdzie południowe Włochy w ciągu następnych siedmiu stuleci były obiektem sporów pomiędzy różnymi obcymi dynastiami (zwłaszcza Hiszpanii i Francji), lecz ta hierarchiczna struktura trwała właściwie w niezmienionej formie. Państwo pozostawało monarchią feudalną, niezależnie od tego jak oświecony był jej władca.

W tym samym czasie, gdy Fryderyk II umacniał władzę feudalną na Południu, w miastach północnych i środkowych Włoch powstawały bezprecedensowe w swojej formie samorządy. Ten komunalny republikanizm był odpowiedzią na przemoc i anarchię typową dla średniowiecznej Europy. Komuny wyrosły na początku z dobrowolnych zrzeszeń i nastawione były przede wszystkim na ochronę swoich członków i ich wspólnych interesów. Nie były one demokratyczne we współczesnym sensie, ponieważ jedynie mała część ludności była ich pełnoprawnymi członkami⁶². Pomimo tego, struktura władzy w republikach komunalnych była w sposób zasadniczy bardziej liberalna i egalitarna niż w ówczesnych ustrojach w innych częściach Europy, w tym również na południu Włoch.

W miarę jak rozwijało się życie komun, rzemieślnicy i kupcy tworzyli gildie, mające zapewnić samopomoc i wzajemne wspieranie się tak w sprawach społecznych, jak i ściśle zawodowych. W pierwszej połowie XIII w. gildie stały się motorem radykalnych ruchów politycznych, które dążyły do dystrybucji władzy

⁵⁹ G. Tobacco, *The Struggle for Power in Medieval Italy: Structures of Political Rule*, Cambridge University Press, New York 1989, s. 237–244.

⁶⁰ Zob. F. Marzano, *Rivisitazione e aggiornamento dei principali modelli interpretativi dello sviluppo dualistico italiano*, „Annali del Seminario Giuridico”, Università di Catania, Catania 2007, s. 479.

⁶¹ P. Villani, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Laterza, Bari 1973, s. 195–197.

⁶² D. Waley, *The Italian City – Republic*, Longman, New York 1978, s. 51–54.

w komunach wśród szerszych kręgów społeczeństwa niż uprzednio⁶³. Praktykowanie obywatelskiego republikanizmu zapewniało szerokie zaangażowanie ludu (*popolo*) w podejmowanie publicznych decyzji, co było bez precedensu w średniowiecznej Europie.

Systemy, które zostały stworzone na Północy i Południu, były zupełnie inne zarówno pod względem swojej struktury, jak i swoich konsekwencji. Na Północy feudalne więzy osobistej podległości zostały osłabione, na Południu umocnione. Na Północy ludzie byli obywatelami, na Południu poddanymi⁶⁴.

Na początku XIV w. rządy republikańskich komun zaczęły poddawać się panowaniu feudalnych seniorów, choć despci często nadal respektowali formę i ideały republikańskich rządów. Do XVII w. wszystkie miasta środkowych i północnych Włoch przestały być republikańskie, a nawet utraciły niepodległość. Upadek komunalnego republikanizmu doprowadził do swego rodzaju „refeudalizacji” włoskiego półwyspu⁶⁵. Jednak dziedzictwo obywatelskiego republikanizmu spowodowało, iż tereny Północy były lepiej przygotowane do gospodarczej odnowy, która rozpoczęła się na Półwyspie w drugiej połowie XVIII w.

Po zjednoczeniu Włoch ujawniły się odmienne interesy ekonomiczne obu części kraju – na obszarach Północy priorytetem stał się dobrobyt materialny, zaś ich miasta stawały się nośnikami rozkwitu gospodarczego. Natomiast Południe było zakorzenione w pozostałościach systemu feudalnego i dążyło do skupienia większej władzy, aby bronić się przed wielowiekowym wyzyskiem.

Pierwszymi zmianami, które wprowadziło Państwo Włoskie w celu gospodarczego zjednoczenia, było zniesienie ceł wewnętrznych i wprowadzenie zewnętrznej taryfy celnej. Chociaż nie ma przekonujących danych statystycznych obrazujących skutki polityki celnej, panuje rozpowszechniony pogląd, że dzięki tym działaniom sytuacja gospodarcza Południa pogorszyła się⁶⁶. Liberalna polityka gospodarcza okazała się korzystna dla uprzemysłowionej Północy. Południe natomiast doświadczyło znacznych strat w sektorze rolnym, upadku rozwijającego się dopiero przemysłu, który nie był w stanie konkurować z silniejszymi przedsiębiorstwami północnowłoskimi. Co prawda, w południowych Włoszech istniały gałęzie gospodarki, które cechowały się znacznym wzrostem (produkcja papieru, huty żelaza w Kampanii czy też Neapol z największą stocznia Włoch), jednak brakowało zaplecza rozwojowego i wystarczającej infrastruktury transportowej, która mogłaby umożliwić rozwój gospodarczy (zaledwie 99 km linii

⁶³ J. K. Hyde, *Society and Politics...*, s. 80.

⁶⁴ J. Larner, *Italy in the Age of Dante and Petrarch: 1216–1380*, Longman, New York 1980, s. 29.

⁶⁵ C. Tullio-Altan, *La Nostra Italia: Arretratezza socioculturale, clientelismo, trasformismo e rebellismo dall'Unità ad oggi*, Feltrinelli, Milano 1986, s. 31–35.

⁶⁶ A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna 1978, s. 56–57; L. Cafagna, *Nord e Sud. Non fare a pezzi l'unità d'Italia*, Marsilio, Venezia 1994, s. 190.

kolejowych przed zjednoczeniem)⁶⁷. Zdaniem niektórych autorów, do powiększenia dualizmu przyczyniła się również polityka fiskalna – wysokie podatki na Południu oraz korzystne dla Północy subsydiowanie edukacji, przemysłu obronnego i melioracji gruntów⁶⁸.

3. Czynniki gospodarcze – odmiennie niż w przypadku bogactwa Królestwa Sycylii, którego podstawą była własność ziemska, źródłem rosnącej pomyślności północnowłoskich miast – państw był pieniądz i handel.

Rozwój handlu miał żywotne znaczenie dla gospodarek republik. Śmiali i ambitni kupcy rozszerzali swoje sieci handlowe, najpierw w okolicach każdego miasta-państwa, potem stopniowo sięgali do najdalszych zakątków znanego wówczas świata. Rozwój handlowy państw włoskich: Wenecji, Pizy i Genui przyspieszyła fantastyczna historia krucjat. Państwa te nie tylko czerpały olbrzymie dochody z transportu krzyżowców, ale również zmonopolizowały handel pieprzem, przyprawami korzennymi i jedwabiem, a później również zdominowały handel metalami szlachetnymi. Od XII do XV w. państwa te stały się awangardą nie tylko postępu gospodarczego, ale również technologicznego⁶⁹. Wiele innowacji wprowadzono przede wszystkim w przemyśle tekstylnym, ale również nawigacji, handlu i bankowości. O dominacji handlowej włoskich republik świadczy fakt, iż kapitał wenecki zainwestowany w handel wynosił w 1423 r. 10 mln dukatów, co przyniosło właścicielom 4 mln dukatów zysku, a miastu dochody porównywalne z takim krajami, jak: Hiszpania czy Anglia⁷⁰.

Tak dynamiczny rozwój handlu nie byłby możliwy bez pośrednictwa bankowego i innowacji finansowych, które pojawiły się i szybko upowszechniły w północnowłoskich miastach: kredytów, ubezpieczeń, weksli czy też podwójnej księgowości⁷¹. Kiedy pieniądz metalowy był jeszcze rzadki, a w każdym razie było go za mało w stosunku do rosnących potrzeb, przelew na inny rachunek szybko się przyjął i ożywił działalność ekonomiczną. Instytucja kredytu stała się motorem gospodarczego wzrostu. Do tego momentu nie istniał bowiem system pośrednictwa między indywidualnymi ciułaczami a niezależnymi inwestorami, który by wyzwolił ogromną siłę zakumulowanego prywatnego kapitału. Umożliwił to również udział wszystkich grup ludności oraz ich oszczędności w procesie produkcyjnym⁷².

⁶⁷ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia*, Il Mulino, Bologna 1990, s. 37. Zob. również A. Graziani, *Il commercio estero del Regno delle due Sicilie dal 1832 al 1858*, „Archivio economico dell'unificazione italiana” 1960, Vol. X, ILTE, Torino.

⁶⁸ V. Zamagni, *Industrializzazione...*, s. 199–201.

⁶⁹ C. M. Cipolla, *Storia economica della Europa pre-industriale*, Bologna, Il Mulino 1974, s. 243.

⁷⁰ F. Braudel, *Kultura materialna... Czas świata*, s. 103.

⁷¹ J. Delumeau, *Cywilizacja...*, s. 177–191.

⁷² C. M. Cipolla, *Before the Industrial Revolution: European Society and Economy 1000–1700*, Methuen, London 1980, s. 198–199.

Miasta republikańskich Włoch stały się prawdziwymi centrami finansowymi ówczesnego świata. Ich bankierzy nie tylko finansowali rozwój rodzimego handlu i powstających manufaktur, ale również byli wierzycielami wielu europejskich królów i papieży. Złoty floren, bity od 1252 r., stał się na przeciąg kilku stuleci przodującą walutą europejską⁷³. Genuieńscy, dzięki finansowaniu hiszpańskiego władcy Karola V, uzyskali kontrolę nad płynącymi z Ameryki zasobami kruszców, co sprawiło, iż na przełomie XVI i XVII w. ich państwo stało się najbogatsze w Europie⁷⁴.

Tkwiący w feudalnych strukturach mieszkańcy południa Włoch nie mogli poszczycić się podobnymi osiągnięciami. Podstawą ich gospodarki było przede wszystkim ekstensywne rolnictwo, hodowla bydła i jedwabników. Handel zbożem, a także produkcję cukru i jedwabiu pochodzących z tego regionu opanowali już pod koniec XIII w. Genuieńscy⁷⁵. Co prawda, miasta, takie jak Neapol, Palermo i Mesyna, stały się w XIV i XV w. dużymi centrami bankierskimi Europy, ale ustępowały pod względem rozmiarów konkurentom z północy kraju⁷⁶.

4. Czynniki kulturowe – odmienne warunki polityczne, gospodarcze i społeczne szły w parze z odmiennością kulturową obu części Włoch. Wbrew teorii Webera wielu historyków odnalazło w kulturze trzynastowiecznej Florencji i innych państw – miast włoskich cechy typowe dla mentalności kapitalistycznej: pochwałę pieniądza, szacunek dla ciężkiej pracy, konieczność prowadzenia oszczędnego trybu życia⁷⁷. Paolo da Certaldo, przyjaciel G. Boccaccio, w książce *Libro di buoni costumi* radził: „Skoro masz pieniądze, niech cię nie wstrzymuje, nie chowaj martwego kapitału”, „piękna to rzecz i wielka mądrość umieć zarabiać pieniądze, lecz cnotą jeszcze piękniejszą i większą jest wydawać je z umiarem”⁷⁸. Natomiast żyjący w XV w. architekt i filozof Leon Battista Alberti w książce *Libri della Famiglia* napisał: „Pieniądz to źródło wszelkiej rzeczy... temu, kto pieniędzy nie ma, brakuje wszystkiego, na wszystko bowiem ich potrzeba”, „Zapamiętajcie dobrze [...], by wydatki wasze nie przekraczały nigdy waszych dochodów”⁷⁹.

To nie przypadek, iż Odrodzenie (*Rinascimento*) pojawiło się w północnych Włoszech. Było ono źródłem nowoczesności, podkreślało znaczenie jednostki i osobowości, rehabilitację kobiety, reformę nauczania, które chciało naprawdę kształtować człowieka, a nie przeładowywać umysły nadmiarem wiadomości, czy wreszcie entuzjazm dla zdobyczy naukowych i technicznych⁸⁰.

⁷³ B. Beuys, *Florencja. Świat miasta – miasto świata. Życie miejskie w latach od 1200 do 1500*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1996, s. 12.

⁷⁴ F. Braudel, *Kultura...* Czas świata, s. 138–152.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 142–143.

⁷⁶ J. Delumeau, *Cywilizacja...*, s. 190–191.

⁷⁷ F. Braudel, *Kultura materialna... Gry wymiany*, s. 538.

⁷⁸ Zob. V. Branca (red.), *Mercanti scrittori*, Rusconi, Milano 1986.

⁷⁹ F. Braudel, *Kultura materialna... Gry wymiany*, s. 538–539; L. B. Alberti, *I libri della Famiglia*, [w:] R. Romano, A. Tenenti, *Leon Battista Alberti*, Einaudi, Torino 1972.

⁸⁰ Zob. m.in. J. Burckhardt, *Die Geschichte der Renaissance in Italien*, Ebner & Seubert, Stuttgart 1878; J. Delumeau, *Cywilizacja...*

Odmienna sytuacja panowała w znajdującej się pod panowaniem hiszpańskim południowej części kraju. Umiłowanie do życia w luksusie, próżniaczy tryb życia warstw uprzywilejowanych i deprawacja moralna odbiła się na zaniku przedsiębiorczości w życiu gospodarczym⁸¹. Słabość mieszczaństwa i kupców południow włoskich spowodowała, iż na tych terenach nie wykształciła się mentalność kapitalistyczna. W późniejszym okresie warunki pionowego wyzysku, nieufności charakteryzujące południową kulturę i strukturę społeczną od tysiąca lat zrodziły również zorganizowaną przestępczość.

W przypadku Włoch nie istniały różnice wyznaniowe między częścią północną a południową. Wobec kontroli ze strony Kościoła ruch reformacyjny we Włoszech nie mógł przybrać charakteru zorganizowanego, zaś zwolennicy reformacji działali w rozproszeniu⁸². Rola Kościoła była jednak zupełnie odmienna. Na Północy Kościół był tylko jedną z wielu publicznych instytucji, na Południu zaś był potężnym i bogatym posiadaczem w ramach systemu feudalnego⁸³.

Powyższa analiza pokazuje, iż nie ma prostych odpowiedzi dotyczących źródeł dualizmu społeczno-ekonomicznego na świecie. Determinanty złożonych procesów zawsze są liczne i wzajemnie od siebie zależne. Wyjaśnienia odwołujące się do jednej przyczyny nie sprawdzają się. Ta sama uwaga dotyczy dualizmu włoskiego. Jak stwierdził Gianni Toniolo: „choć prace poświęcone (kwestii południowej) wypełniłyby całą bibliotekę, wiele pytań ekonomicznych dotyczących rozmiarów i przyczyn włoskiego dualizmu pozostaje bez odpowiedzi”⁸⁴.

2. Ujęcie socjologiczne przyczyn dualizmu gospodarczego

2.1. Teoria amoralnego familizmu i immobilizmu społecznego

Teorie te powstały w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych ubiegłego wieku, ale do dziś zachowują swoją wartość poznawczą. Zwracają one uwagę na to, iż w wielu słabiej rozwiniętych regionach można znaleźć elementy systemu stagnacji społecznej, które w przeszłości silnie wpływały na rozwój struktury społecznej. Dlatego też można te teorie wykorzystać do wyjaśnienia przyczyn dzisiejszego zacofania gospodarczego regionów południowych Włoch.

Socjolog Edward C. Banfield wywiódł pojęcie „amoralnego familizmu” z obserwacji i badań terenowych przeprowadzonych na obszarze południowych Włoch. Amoralny familizm to próba stworzenia alternatywnej struktury społecznej

⁸¹ J. A. Gierowski, *Historia Włoch*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2003, s. 204.

⁸² *Ibidem*, s. 200.

⁸³ John Larner podaje, iż w połowie XVI w. do Kościoła na północy i w centrum Półwyspu należało jedynie 10–15% ziemi, na południu zaś 65–75%, zob. J. Larner, *Italy...*, s. 160.

⁸⁴ G. Toniolo, *An Economic...*, s. 148.

w nieprzewidywalnym świecie. Instytucjami, do której można uciec się w kłopotach, jest rodzina, ród, plemię. To rodzina wyznacza granice między dobrem a złem, a właściwie umieszcza się poza tymi kategoriami. Istotą amoralnego familizmu jest niezdolność do jakiegokolwiek działania sięgającego poza interes własnej rodziny. Zdaniem Banfielda, w związku z siłą wartości rodzinnych nie mogą się tam przebić inne wartości, choćby pożądane wówczas przez władze projekty modernizacyjne.

Analizowane w książce fikcyjne miasteczko Montegrano cechowało się nędzą i zacofaniem, które, zdaniem Banfielda, wynikały z tego, iż jego mieszkańcy zamykali się w wąskim kręgu rodziny elementarnej – czyli złożonej tylko z rodziców i dzieci – i w żadnym razie nie byli gotowi do podjęcia jakichkolwiek działań wspólnych. Filozofią życiową mieszkańców Montegrano był rodzinny egoizm: głowa rodziny, mężczyzna, żył w świadomości, że wroga i kapryśna natura, od której zależy byt rodziny, wymaga od niego bezwzględności w walce o przeżycie. A ponieważ inni byli w tej samej sytuacji, więc spodziewali się po bliźnich wszystkiego najgorszego i postrzegali ich jako wrogów, wobec których należy stosować ostrożność i uderzać jako pierwszy, jeśli sytuacja jest sprzyjająca. Wszystko w trosce o dobro rodziny, która stanowi największą wartość. Ten etos rodzinnego egoizmu prowadził do absurdalnej atomizacji społeczeństwa. W Montegrano nie istniały żadne stowarzyszenia, nie wychodziły gazety, ludzie nie angażowali się w politykę, nie było samorządu, nie odbywały się żadne akcje charytatywne. Rodzinny egoizm uniemożliwiał jakiegokolwiek współdziałanie, bez którego postęp był niemożliwy⁸⁵.

Dziesięć lat później społeczeństwo południowych Włoch stało się przedmiotem badań Mario Rainera Lepsiususa. Opisywał on ówczesne społeczeństwo *Mezzogiorno* jako system społeczny, w którym „pomimo istniejących rozbieżności między kulturowymi wyobrażeniami a społecznymi możliwościami ich realizacji występuje stagnacja i głęboko zakorzeniona kolektywna rezygnacja i protest indywidualny”⁸⁶. Ważnym składnikiem tego społeczno-kulturowego immobilizmu była hierarchia społeczeństwa południowowłoskiego. Cechą charakterystyczną było występowanie tzw. miast rolnych, które można było również określić mianem wsi o charakterze miejskim. Społeczeństwo takich miejscowości było podzielone na dwie kategorie:

– osoby wykonujące pracę fizyczną (chłopi, pracownicy rolni, rzemieślnicy, handlowcy),

⁸⁵ E. C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, New York 1958, s. 17–19.

⁸⁶ M. R. Lepsius, *Immobilismus – das System der sozialen Stagnation in Südtalien*, „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik” 1965, Vol. 177, s. 306.

– inne warstwy społeczne nie wykonujące prac fizycznych (urzędnicy, nauczyciele, pracownicy biurowi, osoby wykonujące wolne zawody, posiadacze ziemscy).

Społeczny system *Mezzogiorno* obejmował zatem dwie klasy – warstwę niższą, w której dominowali chłopci oraz klasę średnią, do której należało ok. 10% społeczeństwa. Specyficzny charakter klasy średniej hamował jakikolwiek rozwój społeczny i przyczyniał się do utrwalenia istniejącego porządku społecznego i władzy. Klasa średnia była pośrednikiem nie tylko między lokalnym systemem społecznym a organami władzy, a wręcz monopolizowała te kontakty. Interesy członków tej warstwy nie były nakierowane na rozwój społeczności lokalnej. Ze względu na uprzywilejowane położenie w stosunku do warstwy chłopskiej klasa średnia dążyła do utrzymania istniejącego porządku i nie mogła być motorem zmian gospodarczych i społecznych. Często celem tej warstwy była migracja do stolicy prowincji lub dużego miasta na północy kraju, a nie zaangażowanie w sprawy lokalne.

Z powodu rozbieżności między wzorcami kulturowymi a możliwościami ich osiągnięcia powstawał negatywny wizerunek własny, który stał na przeszkodzie w tworzeniu własnej kultury chłopskiej. Lepsius dostrzegł pewien związek między prawie feudalnymi stosunkami rolnymi a wykształceniem subkultury rolnej, w której „dzierżawcy i pracownicy rolni w nieuregulowanych i zmiennych warunkach pracy... nie tworzyli pozytywnego odczucia własnej wartości. Pozostawała im jedynie nadzieja na migrację na tereny uprzemysłowione”⁸⁷. Społeczny system tkwił zatem w społeczno-kulturowym immobilizmie, w którym innowacyjna zmiana istniejących struktur społecznych była wykluczona.

Społeczny system był ugruntowywany również poprzez fatalistyczny sposób tłumaczenia osobistej sytuacji życiowej (*la miseria*). Sytuacje życiowe interpretowano w kategoriach szczęścia lub wszechpotężnego losu. To w znacznej mierze paraliżowało zarówno indywidualne, jak i kolektywne działania, mające na celu zmianę istniejącego systemu. Takie wyobrażenia przeradzały się w głęboko zakorzenioną introwersję, pogłębianą przez zakumulowane doświadczenia przodków, stałe rozczarowania w walce życiowej, złość i wynikającą z nich niepewność życia. Te nabyte postawy określały opinie i sądy, dotyczące podstawowych wartości społecznych i kulturalnych, możliwości życia i pracy, a także to, ile można osiągnąć we współpracy z innymi ludźmi.

Chęć do pracy i dążenie do awansu emigrantów z południa Włoch udowodniły, że z takiego świata wyobrażeń można było uciec tylko poprzez opuszczenie takiego systemu społecznego. To znowu oznaczało, iż nie charakter Włochów z Południa, ale system społeczny i kulturowy społeczeństwa południowowłoskiego zadecydowały o stagnacji tej części kraju.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 311.

Fatalistyczny sposób tłumaczenia indywidualnej sytuacji życiowej, który egzystował w społecznym systemie stagnacji niezależnie od struktury osobowości miał daleko idący wpływ na rozwój racjonalnych z ekonomicznego punktu widzenia sposobów postępowania. W społeczeństwach agrarnych, jak południowo-włoskie, istniało przekonanie, iż wszystkie dobra oraz pragnienia, takie jak dobrobyt, zdrowie, władza, miłość, bezpieczeństwo, dostępne są tylko w ograniczonym zakresie oraz że jednostka nie jest w stanie powiększyć istniejących zasobów. Takie wyobrażenia (*limited good, fixed cake*) są postrzegane jako przeszkody w dążeniu do postępu, które wyraża się w pomnażaniu indywidualnego dobrobytu czy też awansie zawodowym. Takie zachowanie w ramach systemu społecznego jest w dużej mierze dysfunkcjonalne, ponieważ próba wzbogacenia się odbyłaby się kosztem innych osób.

Odmienny sposób zachowania podlega w takim społeczeństwie silnym sankcjom społecznym, które dokonują się za pomocą mechanizmów odwzajemniania i redystrybucji. Konsumpcyjne wykorzystanie indywidualnego powiększenia bogactwa (np. w formie kosztownego posagu dla córki, wystawnych uroczystości religijnych) ma tylko niewielki wpływ na rozwój społeczności lokalnych. Również pieniądze pozyskane z zewnątrz (w formie przekazów od emigrantów) były przeważnie wykorzystywane w tradycyjny sposób, a rzadko służyły do celów inwestycyjnych.

W społeczeństwie agrarnym myślenie w kategoriach ekonomicznych i działania proefektywnościowe stanowiły elementy dysfunkcjonalne. Jako skutek wyobrażeń o ograniczonych dobrach zostały uruchomione mechanizmy obronne, które miały zapewnić trwanie zamkniętego systemu społecznego.

Podobnie jak w innych społeczeństwach agrarnych centralne miejsce w systemie społecznym zajmowała instytucja rodziny. Według Banfielda członkowie zamkniętego społeczeństwa kierują się maksymą „staraj się w maksymalnym stopniu dążyć do krótkookresowych korzyści twojej najbliższej rodziny i przyjmij, że inni czynią to samo”⁸⁸. Etos „amoralnego familizmu” uważa Banfield za jedną z najważniejszych przyczyn społeczno-gospodarczej stagnacji i społeczno-kulturowego immobilizmu, zaś zasady moralne społeczeństwa określa jako strategiczne, ale również ograniczające czynniki dla przyszłych zmian.

Centralna pozycja rodziny jako dominującej grupy miała negatywne konsekwencje dla stosunków współpracy na różnych szczeblach, inicjatyw w sferze politycznej i gospodarczej jak również całkowitego rozwoju społeczno-ekonomicznego *Mezzogiorno*. Lepsiusz krytykował zawężenie podejścia teoretycznego Banfielda do stosunków wewnętrznych lokalnych systemów społecznych i uważał niedoceniając elementów ponadrodzinnych za istotne niedociągnięcie. Według niego, obok etosu rodziny, również brak struktur kooperacyjnych wewnątrz systemów społecznych przeszkadzał w powstaniu ponadrodzinnych stosunków współpracy (w formie np. spółdzielni, partii politycznych, związków zawodowych).

⁸⁸ E. C. Banfield, *The Moral Basis...*, s. 163.

Powstanie specyficznych stosunków współpracy było dodatkowo hamowane przez istnienie systemu klientelistycznego. Polega to na stworzeniu osobistych stosunków zależności podobnych do występujących w rodzinie. Rozszerzenie rodziny poprzez system patronów i przyjaźni prowadzi przy nierównowadze partnerów do jednostronnego systemu zależności – klientelizmu. W szczególności personalizacja stosunków umownych, jak również zniekształcanie stosunków przez system klientelistyczny utrudniają budowę struktur solidarnościowych. Jednocześnie poprzez jednostronne stosunki zależności zagwarantowana została silna pozycja klasy średniej, która kontrolowała komunikację z lokalnymi i ponadlokalnymi instancjami. System klientelistyczny konkuruje z biurokracją państwową o wpływy lokalne. Poprzez stosunki rodzinne i rekrutacje urzędników z klasy średniej próbuje się połączyć obie struktury organizacyjne.

Rywalizacja pomiędzy lokalnym systemem społecznym a politycznymi instytucjami administracji państwowej wyższego szczebla wynika z braku pełnienia przez klasę średnią funkcji pośrednika. Wielowiekowy ucisk i polityczne uzależnienie ludności południowowłoskiej, których efektem był system klientelistyczny, sprzyjały powstaniu dualizmu pomiędzy tradycyjnym chłopskim systemem społecznym a systemem prawnym i społecznym państwa. Przewycięzenie tego systemu dualnego stało się centralnym problemem w realizacji państwowej polityki rozwojowej.

Społeczny system immobilizmu może być postrzegany jako skutek zmiennych stosunków i zależności między elementami kulturowymi społeczeństwa, które uniemożliwiają powstanie endogenicznej zmiany społecznej. Lepsius postrzegał ówczesną sytuację w *Mezzogiorno* jako wynik społecznego procesu kurczenia się struktur stosunków społecznych i nadmiernej integracji jednostek w istniejącej strukturze społecznej. Nadmierna integracja broni się przed interwencjami z zewnątrz. Dlatego jego zdaniem polityka rozwojowa w *Mezzogiorno* odniosła najlepsze rezultaty w dziedzinie infrastruktury, gdzie działania w tym obszarze nie naruszały bezpośrednio zastałych struktur i nie wymagały współpracy lokalnej społeczności.

Koncepcja amoralnego familizmu wzbudziła duże kontrowersje. Jeden z krytyków tej teorii Sydel F. Silverman odwraca rozumowanie Banfielda. Stwierdził on, iż etyka amoralnego familizmu nie może być przyczyną zacofania społeczności, to zacofanie jest przyczyną powstania takiej etyki⁸⁹. Z drugiej strony dwaj ekonomiści włoscy – Alberto Alesina oraz Andrea Ichino – uznali, iż teoria ta ma istotne znaczenie dla wytłumaczenia zacofania społecznego i gospodarczego, a także innych problemów na pewnych obszarach Włoch⁹⁰.

⁸⁹ S. F. Silverman, *Agricultural Organization, Social Structure and Values in Italy: Amoral Familism Reconsidered*, „American Anthropologist” 1968, No 1(70), s. 1–20.

⁹⁰ A. Alesina, A. Ichino, *L'Italia fatta in casa*, Mondadori, Milano 2009.

Pomimo, iż obie teorie liczą sobie kilkadziesiąt lat, zaś w *Mezzogiorno* dokonały się istotne zmiany gospodarcze i społeczne, to w dalszym ciągu familizm w największym stopniu odpowiada za organizację życia społecznego. Tamtejsze rodziny to instytucje: nie tylko rodzice i dzieci, lecz również krąg kuzynów i powinowatych. Rodziny te tętnią życiem – wszyscy mieszkają w pobliżu, działają rodzinne biznesy, rodzinnie spędza się czas, również tutaj najdłużej w Europie dzieci mieszkają z rodzicami. W europejskich badaniach porównawczych podano, iż przeciętny Włoch potrafi podać imiona, nazwiska i miejsce zamieszkania 230 krewnych, co jest oczywiście rekordem w skali europejskiej⁹¹.

Amoralny familizm w skali makro przyjmuje postać zorganizowanej przestępczości. Mafia to wynik niekontrolowanego procesu refamilizacji społeczeństwa. Większość organizacji przestępczych tego typu miała początkowo zamknięty charakter samopomocowy, potem zaś nastąpiła eskalacja szczególnego rodzaju patologii. Te patologie można zresztą rozumieć jako praktyczne sposoby radzenia sobie w sytuacji, gdy wszystkie normalne drogi społecznego awansu są zamknięte – co nie zmienia faktu, że ów proces zazwyczaj prowadzi do katastrofy albo, paradoksalnie do niesłychanego sukcesu.

Autor głośniejszej książki o neapolitańskiej kamorrze Roberto Saviano uznał, iż siła mafii kryje się w jej dwutorowości: „Z jednej strony – maksymalny stopień rozwoju gospodarczego. Z drugiej minimalny stopień rozwoju kulturalnego”⁹². Jest to gigantyczne przedsięwzięcie obliczone na maksymalny zysk przy minimalnych kosztach własnych. Najwartościowisi ludzie kierowani są do sektora finansowego, a inni do grup militarnych. Ścisły szczyt kierownictwa mafii to rekiny kapitalizmu, prowadzące liczne legalne przedsięwzięcia, nigdy jednak nie zrywają z przestępczością.

2.2. Teoria kapitału społecznego

Teoria kapitału społecznego stała się częstym elementem studiów nad pozaekonomicznymi źródłami i uwarunkowaniami rozwoju gospodarczego. Termin ten został wprowadzony do literatury socjologicznej w latach siedemdziesiątych XX w. przez Pierre’a Bourdieu, a następnie rozpowszechniony przez Jamesa Colemana.

Analizując formy kapitału kulturowego, Bourdieu zdefiniował kapitał społeczny jako: „zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów, jakie związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych na wzajemnej znajomości i uznaniu – lub inaczej mówiąc członkostwem w grupie – która dostarcza każdemu ze swych członków wsparcia w postaci kapitału posiadanego przez kolektyw, wiarygodności, która daje im dostęp

⁹¹ M. Buchowski, *Nepotyzm nie zna granic*, „Tygodnik Powszechny”, 24.03.2009.

⁹² R. Saviano, *Gomorra – podróż po imperium kamorry*, Czytelnik, Warszawa 2008.

do kredytu w najszerszym sensie tego słowa⁹³. Jest on produktem strategii inwestycyjnych, indywidualnych lub zbiorowych, świadomych lub nieświadomych, zmierzających do stworzenia lub reprodukcji relacji społecznych, które są bezpośrednio użyteczne w krótkim i długim okresie, tj. przekształcania stałych relacji, takich jak sąsiedztwo, miejsce pracy, pokrewieństwo w relacje, które są zarazem konieczne i wybieralne, implikując subiektywne odczuwane trwałe zobowiązania (odczucia wdzięczności, szacunku, przyjaźni).

W ujęciu Bourdieu kapitału społecznego nie da się wyraźnie ocenić z punktu widzenia pożytku gospodarczego. Skutki posiadania zasobów kapitału społecznego dla całej społeczności mogą być bardzo różne. Z punktu widzenia interesów pojedynczej osoby każdy wzrost zasobów kapitałowych jest oczywiście pożądany, ale i on, jak wskazują niektórzy autorzy, może mieć negatywne skutki. Przede wszystkim wszelki nadmiar „łatwego kapitału” może być deprawujący. Zbyt łatwo uzyskany kapitał społeczny dający duże przywileje może deprawować jednostki, a w konsekwencji także składające się z nich społeczności⁹⁴.

Teoria kapitału społecznego została rozwinięta pod koniec lat osiemdziesiątych przez Jamesa Colemana. Podobnie jak Bourdieu, rozróżnił on kilka typów kapitału: fizyczny ucieleśniony w maszynach, narzędziach i wyposażeniu produkcyjnym; ludzki, przyjmujący formę wiedzy i umiejętności, które pozwalają człowiekowi działać w nowy sposób, oraz społeczny, który przyjmuje formę stosunków międzyludzkich⁹⁵. Przejawami kapitału społecznego są: zobowiązania i oczekiwania, które zależą od wiarygodności struktur społecznych, zdolność do przepływu informacji w ramach struktur społecznych oraz normy i związane z nimi sankcje.

Szczególną formą kapitału społecznego jest rezygnacja z korzyści własnych i działanie w interesie społeczności. Norma ta wzmocniona przez poparcie społeczne, status, prestiż i różne nagrody decyduje o sukcesie młodych narodów, wzmacnia rodziny, ułatwia rozwój ruchów społecznych i kieruje osoby do pracy dla dobra publicznego⁹⁶. To wyróżnia kapitał społeczny od innych form kapitału; podczas gdy inwestycja w kapitał rzeczowy przynosi materialne korzyści inwestorowi, a w kapitał ludzki zwiększa jego wiedzę i kwalifikacje, to inwestycja w kapitał społeczny daje jednostce tylko część ogólnych korzyści. Dlatego kapitał społeczny nie jest prywatną własnością żadnej z osób czerpiących z niego

⁹³ P. Bourdieu, *The Forms of Capital*, [w:] J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood, New York 1986, s. 241–258.

⁹⁴ T. Zarycki, *Kapitał społeczny a trzy polskie drogi do nowoczesności*, „Kultura i Społeczeństwo” 2004, nr 2, s. 49.

⁹⁵ J. S. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „The American Journal of Sociology”, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, 1988, No 94, s. 99–100.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 103–105, również T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 52–53.

korzyści, ale jest dobrem publicznym. Ułatwia osiągnięcie celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło. Na przykład grupa, której członkowie wykazują, że są godni zaufania i ufają innym, będzie w stanie osiągnąć znacznie więcej niż porównywalna grupa, w której brak jest zaufania⁹⁷.

Zdaniem Colemana dzięki kapitałowi społecznemu można skuteczniej rozwiązywać problemy społeczne (np. poprzez kształtowanie postaw w rodzinie), lepiej regulować działania wspólnoty lokalnej, jak również skuteczniej rozwijać przedsiębiorczość gospodarczą. Należy jednak pamiętać, iż pewne normy mogą ułatwiać pewne działania, ale ograniczać inne. Niektóre mogą tworzyć zaangażowanie na rzecz dobra publicznego i miejscowej wspólnoty, ale ograniczać działalność ekonomiczną.

Teoria Colemana znalazła oddźwięk w badaniach Roberta D. Putnama nad kontekstem społecznym działania instytucji samorządowych i rozwoju regionalnego. Autor ten skoncentrował swoje rozważania nad dwoma istotnymi przejawami kapitału społecznego: normami wzajemności oraz sieciami obywatelskiego zaangażowania.

Norma uogólnionej wzajemności jest wysoce produktywnym składnikiem kapitału społecznego. Społeczności, w których jest przestrzegana, mogą skuteczniej ograniczać oportunistów i rozwiązywać problemy związane ze zbiorowym działaniem⁹⁸. Norma ta służy pogodzeniu interesu własnego jednostki z solidarnością. Autor uważa bowiem, iż w systemie wzajemności działanie każdej jednostki jest kombinacją krótkookresowego altruizmu i długoterminowego dbania o własne interesy: pomogę ci teraz w nadziei, że ty pomożesz mi w przyszłości. Odwzajemnianie polega na serii działań, z których każde na krótką metę jest altruistyczne, ale które razem wzięte razem zwykle są dla każdego uczestnika tych działań korzystne⁹⁹.

Efektywna norma uogólnionej wzajemności jest zwykle związana z gęstą siecią procesów wymiany w społeczeństwie. W społeczeństwach, w których ludzie mogą ufać, że ich zaufanie być może zostanie wynagrodzone, a nie nadużyte, bardziej prawdopodobne jest, że dojdzie do wymiany. Putnam zauważył, iż każde społeczeństwo charakteryzuje się siecią przepływających między ludźmi informacji i wymian, tak formalnych, jak i nieformalnych. Niektóre z tych sieci są głównie „poziome” i łączą osoby o porównywalnej pozycji i władzy. Inne są głównie „pionowe”, skupiające nierównych sobie w asymetrycznych zależnościach hierarchii i podległości. Autor zauważył, iż w rzeczywistości wszystkie sieci są mieszane, tzn. pionowe i poziome, a podobne grupy mogą mieć różne

⁹⁷ J. S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge 1990, s. 302–304.

⁹⁸ E. Ostrom, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York 1990, s. 200–211.

⁹⁹ R. Putnam, R. Leonardi, R. Nanetti, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK, Kraków oraz Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1995, s. 267–268.

typy sieci. Na przykład wszystkie grupy religijne mieszają hierarchię i równość, ale tradycyjnie uważa się, że sieci wśród wiernych protestanckich są bardziej horyzontalne niż w Kościele katolickim¹⁰⁰.

Przykładem silnych zależności poziomych są sieci obywatelskiego zaangażowania, takie jak stowarzyszenia sąsiedzkie, chóry amatorskie, spółdzielnie, kluby sportowe i organizacje ochotnicze. Według Putnama sieci te są zasadniczą formą społecznego kapitału: im gęstsze są takie sieci, tym bardziej jest prawdopodobne, że obywatele będą w stanie współpracować dla wspólnych korzyści. Wynika to z ich pozytywnego wpływu na wyzwolenie aktywności społecznej: sprzyjają powstawaniu mocnych norm wzajemności, zmniejszają oportunizm, ułatwiają komunikację, poprawiają przepływ informacji dotyczących spolegliwości poszczególnych osób i tym samym zwiększają zaufanie i ułatwiają współpracę.

Sieci powiązań pionowych, według Putnama, nie mogą podtrzymywać społecznego zaufania i współpracy. Pionowy przepływ informacji jest często mniej godny zaufania niż przepływ poziomy, po części dlatego, że osoby podległe wykorzystują informację jako zabezpieczenie przed wyzyskiem. Na przykład związki patron – klient obejmują wymianę między jednostkami i zobowiązania wzajemności, ale wymiana odbywa się w kierunku pionowym, a zobowiązania są asymetryczne. W pionowych stosunkach patron – klient, charakteryzujących się zależnością, a nie wzajemnością, oportunizm jest bardziej prawdopodobny zarówno wśród patronów (wykorzystywanie), jak i klientów (wymigiwanie się).

Putnam stwierdził również, że jeśli poziome sieci obywatelskiego zaangażowania pomagają ich uczestnikom rozwiązywać dylematy zbiorowego działania, to tym bardziej powinny sprzyjać sukcesowi instytucji w szerszym społeczeństwie. Członkostwo w zorganizowanych poziomo grupach powinno być dodatnio sprzężone z dobrym rządem. Kluczową tezę autora wysuniętą na podstawie badań empirycznych jest to, iż normy i sieci obywatelskiego zaangażowania sprzyjały wzrostowi gospodarczemu, a nie hamowały go.

Bardzo dużą rolę w popularyzacji teorii kapitału społecznego odegrał również amerykański politolog i ekonomista Francis Fukuyama. Dla autora kapitał społeczny jest zdolnością, wynikającą z rozpowszechnienia zaufania w obrębie społeczeństw. Kapitał społeczny jest tworzony i przekazywany w odróżnieniu od innych form kapitału ludzkiego za pośrednictwem takich kulturowych mechanizmów jak: religia, tradycja i historyczne nawyki¹⁰¹. W książce *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu* autor formułuje tezę, iż dobrobyt danego kraju zależy od jednej dominującej cechy kulturowej – od poziomu zaufania w danym społeczeństwie. Warunkiem wykorzystania szans rozwoju gospodarczego jest zdolność łączenia się w grupy. Zdolność ta zależy z kolei od stopnia, w jakim

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 269.

¹⁰¹ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

dana społeczność podziela wspólne normy i wartości. Zaufanie według Fukuyamy wywodzi się z tegoż łączenia się w grupy.

Autor dużo miejsca poświęcił również spontanicznym zachowaniom społecznym, które są częścią kapitału społecznego. Skłonność do inicjowania takich zachowań przez struktury państwowe pomaga grupie zacieśnić współpracę. Jako przykład korzyści płynących z posiadania silnych skłonności do spontanicznych zachowań jest casus, że społeczeństwo o wysokim poziomie zaufania potrafi urządzić swoje środowisko pracy w sposób bardziej korzystny i elastyczny niż społeczeństwa o niskim poziomie zaufania. Pozytywnymi przykładami dla autora były Niemcy i Japonia, kraje o wysokim poziomie zaufania, które nie miały poważniejszych problemów z formowaniem wielkich przedsiębiorstw nie opartych na związkach pokrewieństwa.

Badając sprawność instytucji we Włoszech, Putnam doszedł do wniosku, iż istnieje silny związek między wspólnotą obywatelską a poziomem rozwoju gospodarczego w regionach północnych i południowych Włoch. Autor zauważył, iż „przez co najmniej dziesięć stuleci Północ i Południe miały odmienne podejście do dylematów zbiorowego działania. Na Północy normy wzajemności i sieci obywatelskiego zaangażowania ucieleśniały towarzystwa basztowe, gildie, towarzystwa wzajemnej pomocy, spółdzielnie, związki, a nawet kluby piłkarskie i towarzystwa literackie. Te poziome więzi obywatelskie umożliwiły osiągnięcie na Północy ogólnie znacznie wyższego poziomu gospodarki i sprawności instytucji niż na Południu, gdzie stosunki społeczne i polityczne mają strukturę pionową”¹⁰².

Gdy w 1970 r. przeprowadzono reformę regionalną we Włoszech, nowe instytucje zostały wpisane w bardzo różne konteksty społeczne. Regiony obywatelskie charakteryzowały się gęstą siecią lokalnych stowarzyszeń, aktywnym zaangażowaniem w sprawy społeczności, egalitarnymi wzorami w polityce, zaufaniem i posłuszeństwem wobec prawa. W mniej obywatelskich regionach południowych uczestnictwo polityczne i społeczne było zorganizowane pionowo, a nie poziomo. Wzajemna podejrzliwość i korupcja były uważane za normalne zjawiska. Zaangażowanie w stowarzyszenia obywatelskie było nikłe, zaś ludzie żyjący w tych społecznościach czuli się bezsilni i wyzyskiwani.

Brak zaufania i poczucia bezpieczeństwa w południowych Włoszech, którego nie zapewniało ani państwo, ani obywatelskie normy i sieci stowarzyszeń, przyczyniło się do powstania instytucji samopomocowych i objęcia wyłącznej władzy przez nieformalne grupy. To z kolei spowodowało, że państwo nie mogło wyegzekwować lojalności społeczeństwa, a wynikająca stąd słabość jeszcze bardziej wzmacniała pozycję rodziny, klienteli i mafii¹⁰³. Mafia zapewniała ochronę przed bandytami, kradzieżami na wsi, mieszkańcami konkurujących miast,

¹⁰² R. Putnam i in., *Demokracja...*, s. 284.

¹⁰³ L. Graziano, *Patron – Client Relationship in Southern Italy*, „European Journal of Political Research” 1979, No 1, s. 10.

a przede wszystkim przed samą sobą¹⁰⁴. Najbardziej charakterystyczną cechą działalności *mafiosi* było „wytwarzanie i sprzedawanie bardzo szczególnego towaru, nieuchwytnego lecz niezbędnego w większości transakcji gospodarczych. Zamiast produkować samochody, piwo, orzechy i sworznie lub książki produkowali i sprzedawali zaufanie”¹⁰⁵.

Putnam neguje tezę, iż wspólnota obywatelska jest jedynie zjawiskiem wtórnym i może rozwijać się tylko w warunkach materialnego dobrobytu.

Po pierwsze, powstanie komunalnego republikanizmu nie wydaje się konsekwencją niezwyklej zamożności. Poziom rozwoju gospodarczego w północnych Włoszech był w tym okresie dość niski, znacznie niższy niż w dzisiejszym *Mezzogiorno*, a może nawet niższy niż w tamtej epoce na Południu.

Po drugie, różnice w obywatelskości Północy i Południa wydają się w ciągu tego tysiąclecia trwalsze niż różnice ekonomiczne. Autor zauważył, iż przepaść między gospodarką Północy i Południa raz rosła, a raz malała, natomiast w jakimkolwiek okresie Południe nie było kiedykolwiek tak obywatelskie jak Północ pod względem norm i kształtu stowarzyszeń.

Aby lepiej zobrazować zależność między tradycjami obywatelskimi a rozwojem gospodarczym, Putnam przytoczył przykład dwóch regionów: Emilii-Romanii i Kalabrii. W 1901 r. Emilia-Romania plasowała się w okolicach średniej krajowej pod względem uprzemysłowienia, z 65% siły roboczej zatrudnionej na roli i tylko 20% w fabrykach. W porównaniu z tym Kalabria posiadała lepsze wskaźniki (63% pracujących w rolnictwie i 26% w przemyśle). Ponadto wskaźnik śmiertelności niemowląt w Emilii-Romanii był wyższy niż średnia krajowa (171 na 1000 żywych urodzeń), podczas gdy wskaźniki dla Kalabrii były nieco lepsze niż średnia krajowa, choć wciąż bardzo wysokie (155 zgonów na 1000 urodzeń). Bez względu na drobniejsze różnice społeczno-gospodarcze oba te regiony były zacofane.

Z drugiej strony, pod względem politycznego uczestnictwa i społecznej solidarności, Emilia-Romania cieszyła się na przełomie wieków najbardziej obywatelską kulturą w całych Włoszech. Tymczasem Kalabria posiadała najmniej obywatelską kulturę ze wszystkich regionów – feudalną, rozdrobnioną, wyalienowaną i izolowaną.

Autor zauważył, iż w ciągu następných ośmiu dekad między tymi dwoma regionami powstała ogromna przepaść społeczna i gospodarcza. Między 1901 a 1977 r. proporcja pracowników przemysłu wśród ogółu zatrudnionych w Emilii-Romanii podwoiła się (z 20 do 39%), podczas gdy w przemyśle w Kalabrii udział ten zmniejszył się (z 26 do 25%). Dzięki postępowi w medycynie i opiece zdrowotnej wskaźnik śmiertelności niemowląt malał w całych Włoszech,

¹⁰⁴ P. Ginsborg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943–1988*, Penguin Books, London 1990, s. 34.

¹⁰⁵ D. Gambetta, *Fragments of an Economic Theory of the Mafia*, „European Journal of Sociology” 1988, No 29, s. 128.

ale w Kalabrii był znacznie wyższy niż w Emilii-Romanii (odpowiednio 15 i 11 zgonów na 1000 urodzeń). W latach osiemdziesiątych Emilia-Romania stała się jednym z najbogatszych regionów Włoch i jednym z najbardziej rozwiniętych w Europie, podczas gdy Kalabria była najbiedniejszym regionem we Włoszech i jednym z najbardziej zacofanych w Europie¹⁰⁶.

Podsumowując rozważania, Putnam doszedł do wniosku, iż poziom gospodarki nie prognozuje tradycji obywatelskich, ale tradycje obywatelskie w istocie prognozują stan gospodarki. Przez cały XX w. dystans między Północą a Południem powiększał się nieustannie, bez względu na wojny, fundamentalne zmiany ustrojowe i ogromne zmiany w polityce gospodarczej. Pomimo że również na Południu odnotowano umiarkowany rozwój gospodarczy, to w tym samym czasie Północ rozwijała się w tempie rzadko notowanym w historii gospodarczej coraz bardziej wyprzedzając Południe. Putnam sugeruje, iż w celu rozwoju Południa należy budować bardziej obywatelską wspólnotę, ale zarazem przypomina, iż budowa norm wzajemności i sieci obywatelskiego zaangażowania toczy się bardzo powoli.

3. Ujęcie ekonomiczne dualizmu gospodarczego

3.1. Teorie rozwoju nie zrównoważonego

Szwedzki ekonomista Gunnar Myrdal jest twórcą **modelu kumulatywnej przyczynowości** (*cumulative causation*)¹⁰⁷. Jego teoria dowodziła, iż różnice regionalne są naturalnym efektem rozwoju gospodarczego i nieuniknionym rezultatem działania sił rynkowych. Postawił on tezę o występowaniu cyklicznie skumulowanych procesów rozwoju, które mogą być wynikiem np. zmian popytu, dochodów, inwestycji, produkcji. Rozwój ten uwarunkowany jest nie tylko czynnikami ekonomicznymi, ale również społecznymi i kulturowymi. W gospodarce opartej na kumulatywnej przyczynowości zmiana jednej wielkości powoduje zmianę innej wartości. Zmiany te dokonują się w tym samym kierunku, a na zasadzie sprzężeń zwrotnych następuje wzmocnienie wzajemnych oddziaływań i uruchomienie kumulatywnej przyczynowości. Zmiany pozytywne kumulują proces wzrostu, zmiany negatywne natomiast proces recesji. W ten sposób obszary bogate rozwijają się coraz szybciej, natomiast biedne pogrążają się w stagnacji. W literaturze mechanizm ten zyskał miano błędnego koła – jest on samopowtarzalny i nie można go przerwać, odwołując się jedynie do samoregulacji rynkowej.

O sile rozwojowej danego regionu decydują dwa przeciwstawnie działające czynniki: efekt rozszerzania (*spread effect*), który polega na przenoszeniu

¹⁰⁶ R. Putnam i in., *Demokracja...*, s. 234–235.

¹⁰⁷ G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Region*, Duckworth, London 1957.

działalności na obszary zacofane, oraz efekt wypłukiwania (*backwash effect*), polegający na przenoszeniu mobilnych czynników rozwoju z obszarów słabiej rozwiniętych. Według Myrdala w warunkach wolnego rynku migracja siły roboczej, przepływy środków kapitałowych i wolny handel pogłębiają zróżnicowanie gospodarcze i dodatkowo wzmacniają zarówno pozytywne, jak i negatywne tendencje rozwojowe. Niezbędna jest więc interwencja publiczna, zwłaszcza na terenach zaniedbanych, która mogłaby przerwać działanie mechanizmów błędnego koła.

Ekonomista francuski François Perroux jest autorem koncepcji **biegunów wzrostu** (*pôle de croissance*)¹⁰⁸. Są nimi zarówno pojedyncze przedsiębiorstwa, jak i grupy przedsiębiorstw, branże, które cechuje nie zrównoważona struktura wzajemnych powiązań, czego efektem może być nierównomierny wpływ na pozostałe obszary gospodarki, a w efekcie pogłębienie sektorowych polaryzacji¹⁰⁹. Wymienione podmioty charakteryzują się najsilniejszą pozycją na rynku, szybkim tempem wzrostu działalności gospodarczej i wieloma powiązaniem kooperacyjnymi. Stanowią siłę napędzającą rozwój gospodarki, ale jednocześnie podporządkowują i uzależniają od swojej polityki inne, słabsze podmioty rynkowe.

Teoria biegunów wzrostu znalazła odniesienie w stosunku do najbardziej rozwiniętych regionów. Na ich obszarze lokują bowiem swoją działalność zaawansowane technologicznie przemysły, które są również wysoko konkurencyjne na arenie międzynarodowej. W ten sposób obszary metropolitalne, stanowiące jądro takiego regionu, dominują nad mniejszymi miastami i okolicznymi obszarami. Natomiast najbardziej rozwinięte regiony wygrywają konkurencję gospodarczą z regionami peryferyjnymi i uzależniają je od własnej polityki przemysłowej i handlowej¹¹⁰.

Na podstawie polaryzacji sektorowej i regionalnej została stworzona przez ekonomistę amerykańskiego Alberta Otto Hirschmana jednolita **teoria polaryzacji**. Zakłada ona, iż niejednorodny wzrost jest immanentną cechą rozwoju gospodarczego, a dysproporcje w rozwoju regionalnym są wynikiem koncentracji wzrostu gospodarczego w tzw. **geograficznych centrach wzrostu** (*geographical growth centers*)¹¹¹. W stworzonym na potrzeby wyjaśnienia teorii modelu dwóch regionów: północnego prosperującego i południowego słabiej rozwiniętego zakłada się dwie fazy ich rozwoju: W pierwszej fazie efekty rozszerzania rozwoju (*trickle down effects*) są słabsze niż negatywne efekty polaryzacji (*polarization effects*), gdyż przedsiębiorstwa koncentrują swoją działalność w lepiej rozwiniętym obszarze północnym. Skutkuje to wzrostem przestrzennej i sektorowej

¹⁰⁸ F. Perroux, *Les espaces économiques*, „Économie appliquée, Archives de l'ISEA” 1950, No 1, s. 225–244.

¹⁰⁹ S. Korenik, *Dysproporcje w rozwoju gospodarczym Polski – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Łanego we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 24.

¹¹⁰ T. Grosse, *Polityka regionalna Unii...*, s. 27.

¹¹¹ A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven 1958.

polaryzacji. W drugim etapie, kiedy pojawiają się negatywne skutki aglomeracji w regionie bogatym, ma miejsce nasilenie się efektu rozszerzania rozwoju, który wraz z upływem czasu jest w stanie przewyższyć negatywne skutki polaryzacji. W konsekwencji możliwy jest proces zmniejszania zróżnicowania regionalnego.

Albert O. Hirschman uważał, iż przeszkodą dla rozwoju nie jest brak określonego czynnika rozwoju (np. oszczędności, przedsiębiorczości, wykształconej siły roboczej), ale brak zdolności i powiązań pomiędzy istniejącymi w danym kraju zasobami i zdolnościami. Te ostatnie są zazwyczaj ukryte: źle rozproszone lub źle wykorzystywane. Krytykował postulowany przez zwolenników koncepcji wzrostu zrównoważonego „frontalny atak inwestycyjny”, którego logiczną konsekwencją była centralizacja decyzji inwestycyjnych. Inwestycje jego zdaniem powinny być promowane w tych działach produkcji, gdzie istnieje wiele potencjalnych powiązań zarówno w ramach danej branży, jak i z innymi branżami.

Kolejną teorią wzrostu niezrównoważonego jest **teoria centrum – peryferii**, wśród których można wyróżnić model ekonomisty argentyńskiego Raúl'a Prebischa¹¹² oraz model Johna Friedmanna. W przedstawionym przez Prebischa modelu dwóch regionów, występuje różnica w elastyczności popytu, która powoduje w długim okresie przenoszenie produkcji i zatrudnienia z sektora pierwszego (rolniczego i surowcowego w regionie peryferyjnym) do sektora drugiego (przemysłowego zlokalizowanego w regionie centralnym). Różnica ta wynika z faktu, że elastyczność popytu na wyroby przemysłowe jest na obszarach rozwijających się relatywnie wysoka z uwagi na ich rozwój, natomiast elastyczność popytu na towary przez nie eksportowane (surowce, płody rolne) stosunkowo niska. W ten sposób ma miejsce przemieszczanie się aktywności gospodarczej z obszarów o niższej elastyczności popytu do obszarów aktywności z elastycznością wyższą¹¹³. Różnice strukturalne między centrum i peryferiami wynikające z różnych elastyczności popytu powodują długotrwałe pogorszenie *terms of trade* obszarów peryferyjnych i wywołują transfer dochodów realnych, czyli przenoszenie części zysków pochodzących z postępu technicznego do obszarów centralnych. Prowadzi to w konsekwencji do usprawnienia produkcji, wzrostu PKB w regionie centralnym i sytuacji odwrotnej w regionie peryferyjnym. Efektem tego jest pogłębienie się dysproporcji między regionem biednym i bogatym.

Model centrum – peryferii ekonomisty amerykańskiego Johna Friedmanna nawiązuje do teorii Prebischa. W modelu tym zakłada się, że zachodzący w przestrzeni rozwój jest nieciągłym i skumulowanym procesem, którego etapy pojawiają się w następstwie innowacji. W procesie tym, obok czynników ekonomicznych,

¹¹² R. Prebisch, *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, United Nations, New York 1950.

¹¹³ K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] S. Golinowska (red.), *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy*, Raport IPiSS, z. 16, Warszawa 1998, s. 81.

istotną rolę odgrywają czynniki polityczne i socjologiczne, które zależą od relacji międzyludzkich¹¹⁴. Według autora ośrodki centralne (*core regions*) to obszary zurbanizowane, które rozwijają się szybciej od obszarów peryferyjnych ze względu na występowanie w nich korzystniejszych warunków do powstawania innowacji. Hierarchiczna struktura przestrzeni wiąże się więc z hierarchicznym systemem dyfuzji innowacji. Dominacja w tym względzie centrum nad peryferiami powodowana jest przez efekt sprzężenia zwrotnego (*feedback effect*), który jest wynikiem występowania w centrum potencjału informacyjnego, klimatu do powstawania innowacji i ich dyfuzji w ramach centrum. Centra dominują zatem nad swoimi peryferiami. Wprawdzie przyczyniają się do zainicjowania trajektorii rozwoju tych terenów, ale jest on podporządkowany i usługowy wobec obszarów centralnych. John Fiedmann zwrócił uwagę na inną barierę, stojącą na przeszkodzie rozwoju obszarów peryferyjnych, a mianowicie socjologiczno-psychologiczne zjawisko „bycia prowincją”. Zalecał wspomaganie rozwoju obszarów peryferyjnych m.in. przez decentralizację kompetencji w niektórych dziedzinach gospodarki, czego efektem może być przyspieszony rozwój zarówno ośrodków centralnych, jak i peryferii¹¹⁵.

Wśród teorii rozwoju niezrównoważonego na uwagę zasługują również koncepcje **gospodarki dualnej**, które dotyczą głównie gospodarek krajów Trzeciego Świata. Zdaniem autorów tej koncepcji, postęp technologiczny oraz cywilizacyjny ma charakter wysoce nierównomierny. Dotyczy pewnych regionów geograficznych i grup ludności. Prowadzi to do wyraźnego współistnienia obok siebie dwóch światów: dwóch typów gospodarek i dwóch typów społeczeństw.

Bardzo znana w literaturze jest koncepcja brytyjskiego ekonomisty, laureata Nagrody Nobla Arthura Williama Lewisa. Autor przedstawił model rozwoju dwusektorowego, w którym zakładał, że duża część krajów słabiej rozwiniętych ma dualną gospodarkę: niewielki sektor kapitalistyczny (*capitalistic sector*) z nowoczesnym przemysłem oraz dużo większy sektor zacofany (*subsistence sector*) z tradycyjnym rolnictwem charakteryzującym się niską produktywnością i niskimi dochodami. Rolnictwo rozwijające się na terenach wiejskich i miejski przemysł powodowały duże różnice w rozwoju między częściami kraju. Mieszkańcy miast dzięki poczynionym oszczędnościom, które mają kluczowe znaczenie dla inwestycji i rozwoju, powiększali różnice nad biednymi mieszkańcami wsi. Nasiliło to migracje do miast, co powodowało samonapędzający się rozwój. Ze względu na bardzo niską produktywność pracy, ubytek siły roboczej nie powodował proporcjonalnego ubytku w produkcji żywności.

¹¹⁴ D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno–organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 67.

¹¹⁵ P. Lisowski, *Innowacyjność w teoriach rozwoju regionów*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 312–313.

Podstawowym elementem modelu Lewisa jest założenie o nieograniczonej (doskonale elastycznej) podaży pracy. Sytuacja taka występuje w krajach, w których liczba ludności jest wysoka w porównaniu z zasobami kapitałowymi i naturalnymi, co powoduje, iż w pewnych sektorach krańcowa produktywność pracy jest niewielka, zerowa, a nawet ujemna¹¹⁶. Dotyczy to przede wszystkim zacofanego rolnictwa, drobnego handlu, prac okazjnych i chałupniczych. Wysokość płacy (tzw. płacy naturalnej – *subsistence wage*) w tym sektorze jest równa minimum egzystencji (lub poziomowi przeciętnego dochodu w zacofanym rolnictwie) powiększonemu o marżę.

Zgodnie z modelem Lewisa, ludność wiejska, zbędna w rolnictwie, migruje do miast w poszukiwaniu zatrudnienia w przemyśle. Choć płaca oferowana imigrantom przez firmy przemysłowe jest stała, to jej przeciętny poziom przewyższa wysokość płacy „naturalnej”, tj. wynagrodzenia osiąganego przez pracowników sektora zacofanego. W myśl tego modelu, globalny produkt pracy w przemyśle jest dzielony na dwie części: na płacę przemysłową i kapitalistyczną nadwyżkę, realizowaną przez przedsiębiorców. Nadwyżka ta jest przez nich w całości reinwestowana, pozwalając na dalsze zwiększenie zatrudnienia pracowników sektora zacofanego. Kiedy całe nadwyżkowe zasoby siły roboczej z sektora zacofanego zostaną już zatrudnione, wówczas nastąpi początkowo wzrost „płacy naturalnej”, a w dalszej kolejności wzrost płacy przemysłowej. Ograniczenia wzrostu płac można uniknąć na dwa sposoby: po pierwsze, dzięki zwiększonej migracji pracowników niewykwalifikowanych z innych, biedniejszych krajów, po drugie, dzięki eksportowi kapitału za granicę¹¹⁷.

Uruchomienie mechanizmu rynkowego w efekcie rosnącej konkurencji przemysłu i rolnictwa na rynku pracy przyczyni się – zgodnie z modelem Lewisa – do modernizacji i rozwoju rolnictwa, w ślad za wcześniejszym przyspieszeniem industrializacji. To powinno pociągnąć za sobą unowocześnienie struktury gospodarczej krajów słabiej rozwiniętych.

Model Lewisa wzbudził duże kontrowersje w teorii ekonomii. Zarzucano mu nierealistyczne założenia, dotyczące podaży pracy i poziomu płacy w sektorze zacofanym¹¹⁸. Negowano prawdziwość założenia, że krańcowa produktywność pracy w rolnictwie jest bliska 0. Argumentowano, iż ucieczka siły roboczej z rolnictwa do przemysłu spowoduje stratę części produktu rolnego w czasie żniw. Ponadto Lewis zakładał bardzo wysoką skłonność do oszczędzania, nie uwzględniając tym samym wzrostu konsumpcji pod wpływem wzrostu nadwyżki i zmniejszenia stopy oszczędności. Wreszcie zwrócono uwagę, iż transfer niewykwalifikowanej

¹¹⁶ A. W. Lewis, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, „The Manchester School of Economic and Social Studies” 1954, Vol. 22(2), s. 141.

¹¹⁷ *Ibidem*, s. 189–191.

¹¹⁸ C. Kirkpatrick, A. Barrientos, *The Lewis Model After Thirty Years*, Working Paper Series: Development Economics and Public Policy No 9, University of Manchester, 2004, s. 7.

siły roboczej z rolnictwa do przemysłu wymaga nie tylko wydatków związanych z transportem, ale również wydatków na wykształcenie i szkolenie, co jest dość kosztowne, a czego model Lewisa nie uwzględnia¹¹⁹.

Niedociągnięcia modelu Lewisa miały być wyeliminowane przez model stworzony przez Johna C. Fei oraz Gustava Ranisa¹²⁰. Kluczowym założeniem modelu było, że produkty rolnicze i pozarolnicze nie są substytutami: w gospodarce zamkniętej rolnictwo wytwarzające żywność jest koniecznym warunkiem funkcjonowania przemysłu, zaś odwrotna zależność nie zachodzi. Jeśli sektor rolniczy pozostaje w tyle za pozarolniczym, to odpływ pracowników z rolnictwa prowadzi do reorganizacji produkcji rolnej i zwiększa krańcową produktyjność pracy. Może to spowodować wzrost płac nie tylko rolników, ale również związanych z nimi pracowników niewykwalifikowanych, co opóźnia procesy dostosowawcze na rynku pracy. Autorzy konkludują, iż wzrost produkcji rolnej jest równie ważny co wzrost produkcji przemysłowej: wzrost przemysłu powinien być zrównoważony ze wzrostem rolnictwa i że wzrost skali absorpcji ludności przez sektor przemysłowy musi być wyższy niż wzrost ludności¹²¹.

Kolejny model gospodarki dualnej, autorstwa Dale'a Jorgensona, odrzuca kluczowe dla Lewisa założenie o krańcowej produktyjności siły roboczej na poziomie zerowym¹²². Realokacja siły roboczej powoduje spadek produkcji rolnej i wzrost krańcowej produktyjności w rolnictwie. Autor zwrócił uwagę, iż warunkiem wzrostu gospodarczego i wzrostu przemysłowego jest akumulacja, a warunkiem akumulacji istnienie i transfer nadwyżki produkcji żywności ponad jej spożycie. Nadwyżka w rolnictwie zwalnia siłę roboczą w rolnictwie, co powoduje wzrost zatrudnienia w przemyśle, który jest skorelowany z tempem wzrostu tej nadwyżki. Dalszy wzrost przemysłu uzależniony jest od wzrostu zatrudnienia w tym sektorze oraz od relacji płac między obu sektorami.

Modele gospodarki dualnej opierały się na założeniu, iż samoczynne siły rynkowe są dostatecznie silne, aby wywołać uprzemysłowienie gospodarki. Mechanizm rozwoju obejmował stopniową redukcję sektora tradycyjnego w gospodarce i jego eliminację. W rzeczywistości w wielu krajach rozwijających się lokalna klasa przedsiębiorców była zbyt słaba liczebnie i finansowo, aby podjąć się spektakularnego wysiłku uprzemysłowienia. Poza tym rynek był zniekształcony i zdeorganizowany, co powodowało, iż producenci i konsumenci błędnie

¹¹⁹ Z. Kozak, *Ekonomia zacofania i rozwoju*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001, s. 112–113.

¹²⁰ J. C. Fei, G. Ranis, *A Theory of Economic Development*, „American Economic Review” 1961, No 51, s. 533–565; idem, *Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy*, D. Irwin, Homewood Illinois 1964.

¹²¹ Z. Kozak, *Ekonomia...*, s.113.

¹²² D. W. Jorgenson, *Surplus Agricultural Labour and the Development of a Dual Economy*, „Oxford Economic Papers” 1967, Vol. 19, No 3, s. 288–312. Zob. również V. B. N. S. Madduri, *An Empirical Investigation of Jorgenson's Hypothesis*, „Economic Development and Cultural Change” 1974, Vol. 22, No 3, s. 485–488.

reagowali na bodźce. Doprowadziło to wielu ekonomistów i polityków do przekonania, iż wysiłek pobudzenia wzrostu gospodarczego powinno wziąć na siebie państwo.

Odnosząc przedstawione wyżej teorie do warunków włoskich, można z całą stanowczością stwierdzić, iż rozwój kraju następował w sposób nie zrównoważony. Można było zaobserwować myrdalowski mechanizm kumulatywnej przyczynowości: naturalne procesy rynkowe wzmocnione decyzjami politycznymi spowodowały skumulowany rozwój w części północnej oraz negatywne zjawiska w części południowej, co doprowadziło do dychotomii rozwojowej w tym kraju. Dało się również zaobserwować wystąpienie dwóch istotnych elementów tej teorii, przy czym efekt rozszerzania był słabo zauważalny, natomiast dużo silniejszy był efekt wypłukiwania zasobów (m.in. siły roboczej) z terytorium *Mezzogiorno*, co doprowadziło do polaryzacji rozwoju.

Nawiązując do teorii Hirschmana i Perroux, należy uznać, iż wielkie przedsiębiorstwa z Północy stały się biegunami czy też centrami wzrostu. Należąc do najbardziej nowoczesnych gałęzi przemysłu i tworząc liczne powiązania kooperacyjne, stały się siłą napędową gospodarki i to one zadecydowały o pojawieniu się „cudu gospodarczego”¹²³. Regiony *Mezzogiorno* z tradycyjną, opartą na rolnictwie i drobnej wytwórczości gospodarką, stały się terenami peryferyjnymi uzależnionymi od polityki przemysłowej i handlowej kształtowanej w znacznej mierze przez polityków i przedsiębiorców pochodzących z dynamicznych regionów centrum. Wystąpił tutaj zatem opisany przez Myrdala i Hirschmana mechanizm sprzężenia zwrotnego – regiony centralne, dysponujące silnym potencjałem innowacyjnym (i tym samym rozwojowym) zaczęły dominować nad peryferiami z *Mezzogiorno*, których rozwój stał się z czasem podporządkowany i usługowy wobec centrum (duży rynek zbytu, źródło taniej siły roboczej).

Wśród przyczyn, które miały wpływ na polaryzację rozwoju we Włoszech, można wymienić następujące:

- 1) reforma rolna na Południu uwolniła duże zasoby siły roboczej, które migrowały na tereny uprzemysłowionej Północy;
- 2) rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej w *Mezzogiorno* spowodowała napływ dóbr konsumpcyjnych z Północy, co niekorzystnie odbiło się na funkcjonowaniu małych przedsiębiorstw z Południa zorientowanych na rynki lokalne;
- 3) wyższa siła nabywcza obywateli Południa zwiększyła obroty przedsiębiorstw północnowłoskich¹²⁴.

¹²³ L. de Rosa, *Italy's Second Industrial Revolution*, „The Journal of European Economic History” 2007, Vol. 36, No 2–3, s. 348.

¹²⁴ V. Basso, *Der Einfluss des zentralistischen Staatssystems Italiens und seiner Regionalpolitik auf die Wirtschaftsentwicklung im Mezzogiorno unter Einbezug der europäischen Strukturfondsmittel 1994–1999*, Peter Lang, Bern, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York 2005, s. 135.

Aby odwrócić negatywne skutki polaryzacji rozwoju, zaczęto w latach sześćdziesiątych forsować politykę nastawioną na industrializację Południa, która obejmowała przede wszystkim wspieranie lokalizacji przedsiębiorstw państwowych na tym obszarze. Warto przy tym zauważyć, iż działania te były niezgodne z postulatami Hirschmana. Większość subwencji państwowych przeznaczonych zostało na rozbudowę (państwowego) przemysłu ciężkiego, co nie pomogło w tworzeniu własnego potencjału gospodarczego w tej części kraju. W przypadku małych i średnich przedsiębiorstw rację bytu miały tylko firmy zajmujące się produkcją bazową lub zaopatrzeniem dużych firm, co można uznać za jedną z największych barier rozwojowych w *Mezzogiorno*. To jeszcze bardziej zwiększyło polaryzację rozwoju, dając korzyści ekonomiczne, społeczne i polityczne regionom północnym i osłabiając szanse rozwojowe regionów południowych.

Teorie gospodarki dualnej były tworzone z myślą o funkcjonowaniu gospodarek krajów rozwijających się. Czy możliwe jest zatem, aby jej założenia i wnioski można było odnieść do wysoko rozwiniętego kraju, jakim są Włochy?

W swoich badaniach empirycznych Fei i Ranis zauważyli, iż problem nadwyżkowej siły roboczej w rolnictwie jest zauważalny nie tylko w krajach rozwijających się, ale występował również w okresie industrializacji w krajach wysoko rozwiniętych, m.in. w Wielkiej Brytanii (1780–1840), Japonii (1870–1920) oraz Tajwanie (1950–1970)¹²⁵. Jeszcze dalej poszedł Charles Kindleberger, utrzymując, iż model wzrostu Lewisa z nieograniczoną podażą pracy stanowi ważne narzędzie analityczne, wyjaśniające różne stopy wzrostu pomiędzy i wśród państw europejskich po II wojnie światowej¹²⁶. Źródłem tak dużej podaży siły roboczej byli: przedwojenni bezrobotni, pracujący w rolnictwie i rzemiośle, normalny wzrost ludności oraz imigranci z biedniejszych państw.

Omawiając rozwój Włoch do 1963 r., Kindleberger twierdził, iż w *Mezzogiorno*, którego gospodarka była oparta na rolnictwie i tradycyjnych usługach, podaż pracy była doskonale elastyczna ze względu na naturalne płace i dużą nadwyżkę siły roboczej. W ten sposób nastąpił napływ siły roboczej z Południa na tereny „Złotego Trójkąta”: Genua – Turyn – Mediolan. Występował tam duży popyt na tanią siłę roboczą, co pozwoliło na powstrzymanie wzrostu płac, utrzymanie poziomu zysków, stymulowanie inwestycji i osiągnięcie długiego okresu wzrostu¹²⁷. Autor twierdził, iż przy założeniu stałości płac następuje wzrost dochodu globalnego, gdyż postęp techniczny stymuluje bardziej produkcję niż zatrudnienie, tym samym zwiększając relację zysków do płac. Proces rozwoju będzie

¹²⁵ G. Ranis, *Is Dualism Worth Revisiting?*, [w:] J. C. H. Fei, G. Ranis, *Growth and Development from an Evolutionary Perspective*, Blackwell, Oxford 1997.

¹²⁶ Ch. P. Kindleberger, *Europe's Postwar Growth: The Role of Labor Supply*, Harvard University Press, Cambridge 1967.

¹²⁷ Ch. P. Kindleberger, *Economic Laws and Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 36.

kontynuowany do momentu zahamowania napływu nadwyżkowej siły roboczej z Południa, gdyż doprowadzi to do wzrostu płac i spadku zysków oraz inwestycji.

Teoria Kindlebergera była ostro atakowana. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim zawężenia analizy dualizmu włoskiego tylko do jednego czynnika¹²⁸. Przeciwnicy teorii byli zdania, że to nie nierównowaga i zniekształcenia na rynku pracy są odpowiedzialne za włoski dualizm. Zdaniem Vaciago, jego przyczyn należałoby raczej szukać w zróżnicowanym postępie technicznym, który jest źródłem różnic w produktywności czynników, co sprzyjało ich stałej realokacji: „Jeśli dualizm byłby rozumiany jedynie w kategoriach elastyczności podaży pracy, jest oczywiste, że przy jej zmniejszeniu się, można dotrzeć do punktu zwrotnego, który oznacza koniec „superwzrostu”, to jest osiągnięcie dojrzałości. Ale jeżeli uwzględni się w dualizmie zróżnicowanie procesu technologicznego, będą powstawać stałe różnice w produktywności, które będą sprzyjać realokacji zasobów”¹²⁹. Ciągła transformacja gospodarki sprawi, że podaż pracy nie stanie się całkowicie nieelastyczna.

Bardzo duże znaczenie z punktu widzenia badań nad dualizmem włoskim miał **model dualizmu płacowego** zaprezentowany przez brytyjską ekonomistkę Verę C. Lutz na początku lat sześćdziesiątych¹³⁰. Podstawową tezę było stwierdzenie, iż przyczyną dualizmu gospodarczego we Włoszech był brak respektowania praw rynku. Obserwując naturę włoskiego systemu gospodarczego, autorka skoncentrowała się na badaniu, które z niedoskonałości rynku są odpowiedzialne za rozwój dualny. Poddając analizie różne rynki, autorka doszła do wniosku, iż w największym stopniu za dualizm we Włoszech jest odpowiedzialna sytuacja na rynku pracy, w nieco mniejszym stopniu natomiast na pozostałych rynkach¹³¹.

Przedstawiony model neoklasyczny zakładał, iż dwa regiony o różnych poziomach PKB *per capita* bez powiązań zewnętrznych funkcjonują w warunkach równowagi wewnętrznej. Gdy regiony te wchodzi w relacje wzajemne, następuje przepływ nie tylko towarów, ale również czynników produkcji (kapitału i pracy). Nawiązanie relacji powoduje naruszenie wyjściowej równowagi wewnętrznej i determinuje pomniejszanie lub powiększanie różnic regionalnych w kategoriach dochodu rozporządzalnego *per capita*.

¹²⁸ F. Marzano, *Un'interpretazione del processo di sviluppo economico dualistico in Italia*, Giuffrè, Milano 1969, s. 224.

¹²⁹ G. Vaciago, *La teoria dello sviluppo economico ed il caso italiano*, „Moneta e Credito” 1969, No 87, s. 348–349.

¹³⁰ A. Graziani, *Dualismo e sottosviluppo nell'economia italiana*, „Nord e Sud” 1963, No 38, s. 24–32; A. Spagnuolo, *Modello di sviluppo e disoccupazione strutturale in Bresciani Turrone, Saraceno e nella sinistra italiana. Un confronto con Vera C. Lutz*, [w:] AA.VV., *Moneta, dualismo e pianificazione nel pensiero di Vera C. Lutz*, Il Mulino, Bologna 1984, s. 225.

¹³¹ V. Lutz, *Italy: A Study in Economic Development*, Oxford University Press, New York 1962, s. 24.

Na włoskim rynku pracy za podstawową przeszkodę dla konkurencji autorka uznała działalność związków zawodowych w niektórych sektorach produkcyjnych, ponadto państwową kontrolę płac w dużych przedsiębiorstwach a także politykę płacową, która zmuszała duże przedsiębiorstwa do większego zatrudnienia niż wynikałoby to z relacji produktywności¹³². Włoski rynek pracy, charakteryzujący się niewielką ilością przedsiębiorstw dużych i bardzo dużą liczbą przedsiębiorstw małych, stał się źródłem dychotomii: podczas gdy pracownicy dużych przedsiębiorstw, zlokalizowanych głównie na Północy, otrzymywali wysokie wynagrodzenia i byli chronieni przez związki zawodowe, to pracownicy firm małych, ze względu na brak związków zawodowych, otrzymywali wynagrodzenia znacznie niższe. Wynikiem tego były istotne różnice w poziomach płac pracowników o tych samych kwalifikacjach w firmach dużych i małych (dualizm płacowy) oraz w stosowanych technikach produkcyjnych związanych z odmiennym kształtowaniem się kosztów pracy i stopą substytucji kapitał – praca (dualizm technologiczny). Według autorki bardzo niskie poziomy dochodów otrzymywane na Południu nie pozwoliły na stworzenie chłonnego rynku produktów przemysłowych, co nie pozwalało na przewyżczenie dualizmu w skali całego kraju¹³³.

Na rynku dóbr i usług konsumpcyjnych źródłem nierównowagi było występowanie na niektórych rynkach struktur monopolistycznych, które pozwalały na osiąganie wyższych dochodów czynników produkcji. Ponadto, niska skłonność do konsumpcji towarów przemysłowych w *Mezzogiorno* powodowała, iż ze wzrostem dochodu rósł popyt na produkty rolne, zwiększając ich cenę relatywną w stosunku do produktów przemysłowych. To zmniejszało rentowność przemysłu w porównaniu z rolnictwem i stanowiło barierę dla akumulacji, industrializacji i rozwoju. Wyższe koszty transportu towarów eksportowych na Południu w porównaniu z firmami z Północy spowodowały, iż nie rozwinęły się tam konkurencyjne przedsiębiorstwa przemysłowe.

Związek przyczynowy między opóźnieniami rozwojowymi, dualizmem w produktywności i poziomie płac wynikał z dualizmu na rynku pracy, który z kolei pogłębiał dualizm w produktywności, a to w efekcie powodowało opóźnienia rozwojowe. Vera Lutz uznała, iż dualizm jest szkodliwy dla gospodarki, jest przyczyną bezrobocia i zniekształceń na rynku. W celu jego likwidacji należy przede wszystkim przywrócić warunki konkurencyjne na rynku pracy.

Propozycje pod adresem polityki gospodarczej w celu redukcji dualizmu sugerowane przez Lutz obejmowały: po stronie popytowej – konieczność redukcji zapotrzebowania na produkty rolne poprzez politykę wspierającą emigrację, co miało pozwolić również na redukcję zatrudnienia w sektorze rolnym i tym samym zwiększenie jego produktywności i ewentualnie dochodów; po stronie

¹³² C. Vita, *I modelli dualistici...*, s. 263.

¹³³ V. Lutz, *Alcuni aspetti strutturali del problema del Mezzogiorno: la complementarietà dell'emigrazione e dell'industrializzazione*, „Moneta e Credito” 1961, No 56, s. 8–10.

podażowej – polityka wspierająca rozwój rolnictwa obejmująca redukcję importu produktów rolnych i wzrost krajowej podaży¹³⁴. Propozycja ta, wspierająca emigrację wewnętrzną z Południa na Północ, stała się alternatywą dla polityki uprzemysłowienia popieranej wówczas przez większość ekonomistów włoskich.

Zalecenia pod adresem polityki gospodarczej stały się przedmiotem krytyki, zwłaszcza pogląd, iż bez silnej emigracji nie można spodziewać się szybkiej industrializacji Południa. Ackley i Spaventa dowodzili, iż industrializacja Południa może rozwiązać problemy w skali całego kraju, a nie tylko regionów południowych, zaś masowa emigracja nie jest najlepszym rozwiązaniem: zastąpienie importu przez rozwój rodzimego przemysłu na Południu dałoby znacznie lepsze rezultaty¹³⁵. Zwolennikiem industrializacji Południa i interwencji publicznych był również Sylos Labini. Według niego emigracja była „symptomem sytuacji patologicznej”, pomimo tego, iż pozwalała na zwiększenie dochodu na 1 mieszkańca oraz siły nabywczej¹³⁶.

3.2. Teorie rozwoju regionalnego

Powstanie i rozwój teorii rozwoju regionalnego związane było z uwzględnieniem nowych zjawisk w gospodarce. Przejście od fordyzmu do postfordyzmu stało się podstawą do odmiennego podejścia do roli terytorium w rozwoju gospodarczym, które teraz postrzegane jest jako czynnik wzrostu endogenicznego o określonych kombinacjach zasobów i cech danego regionu. W dobie tworzenia wiedzy i ciągłego uczenia się istotną rolę odgrywa kontekst terytorialny, regiony bowiem stały się miejscem tworzenia wiedzy i uczenia się¹³⁷. Wynikiem wzmożonego zainteresowania kwestiami obszaru i lokalizacji w rozwoju gospodarczym stały się nowe teorie rozwoju regionalnego: koncepcje sieci, gron, regionalne systemy innowacji, regiony uczące się i nowe dystrykty przemysłowe.

Początki teorii rozwoju regionalnego sięgają czasów Alfreda Marshalla, który w pracy *Zasady ekonomii* zwrócił uwagę na czynniki determinujące lokalizację przemysłu: korzyści skali oraz efekty zewnętrzne oraz wynikającą z nich przestrzenną koncentrację przemysłu¹³⁸. Stworzona przez niego koncepcja **dystryktów przemysłowych** zakładała, że są one jednostkami społeczno–terytorialnymi, charakteryzującymi się aktywnym występowaniem na ich obszarze wspólnoty osób i przedsiębiorstw, pomiędzy którymi istnieje doskonała osmoza¹³⁹.

¹³⁴ *Ibidem*, s. 12.

¹³⁵ G. Ackley, L. Spaventa, *Emigrazione e industrializzazione nel Mezzogiorno; un commento allo studio di V. Lutz*, „Moneta e Credito” 1962, No 58, s. 143.

¹³⁶ P. Sylos Labini, *Problemi dello sviluppo economico*, Universale Laterza, Bari 1972, s. 174.

¹³⁷ R. Florida, *Towards a Learning Region*, „Futures” 1995, Vol. 27, s. 528.

¹³⁸ A. Marshall, *Principles of Economics: An introductory Volume*, London 1920.

¹³⁹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 45.

Struktura gospodarki regionalnej jest oparta na małych i średnich przedsiębiorstwach, produkujących głównie na rynek regionalny, zaś decyzje podejmowane są w obrębie regionu. Cechą charakterystyczną dystryktu przemysłowego jest również ruchliwość siły roboczej, wysoko wykwalifikowane instytucje usługowe, przystosowane do specjalistycznej produkcji regionalnej oraz instytucje finansowe podejmujące się długofalowego finansowania takiej produkcji.

Na podstawie koncepcji Marshalla w latach osiemdziesiątych rozwinęły się prace badawcze nad **nowymi dystryktami przemysłowymi**. Początkowo obiektem ich zainteresowania stały się regiony północnych i środkowych Włoch (szczególnie Emilia-Romagna i Toskania), w których w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych zanotowano bardzo wysokie tempo wzrostu¹⁴⁰. Następnie podobne badania zaczęto przeprowadzać po drugiej stronie Atlantyku. Teoria ta zwracała uwagę na wertykalną dezintegrację łańcuchów produkcyjnych i elastyczną specjalizację firm w ramach okręgu, współpracujących z wieloma zleceńodawcami. Przedstawiciele tej szkoły podkreślali głównie specyficzne korzyści skali uzyskiwane przez firmy z okręgu. Ponadto, szczególną rolę zwrócono na rolę konwencji, niepisanych zasad i lokalnej tradycji wyjątkowych dla danej lokalizacji w koordynowaniu działań podmiotów gospodarczych¹⁴¹.

Do teorii dystryktu przemysłowego zbliżona jest koncepcja **terytorialnych systemów produkcyjnych**. Ich cechą charakterystyczną jest występowanie sieci komplementarnych małych i średnich przedsiębiorstw w elastyczny sposób reagujących na zmiany w otoczeniu. Terytorialne systemy produkcji opierają się na rodzimej sile roboczej, lokalnych więziach oraz umiejętnościach¹⁴². Systemy produkcyjne są silnie zróżnicowane. Ich kształt organizacyjny i profil wytwórczy zależy od kontekstu historycznego, politycznego, demograficznego i społecznego. Przedstawiciele tej teorii podkreślają, iż możliwości rozwoju obszarów produkcyjnych w dużym stopniu zależą od uruchomienia wewnętrznego potencjału wzrostu.

Zinstytucjonalizowanie współpracy między regionalnymi podmiotami oraz wzmocnienie struktur umożliwia przejście do **regionalnych systemów innowacji**. Systemy te definiowane są jako zorganizowany i skoordynowany system tworzenia innowacji i wiedzy, w którym uczestniczą firmy z dominujących dla regionu branż i sektorów, instytucje rządowe oraz naukowo-badawcze¹⁴³.

¹⁴⁰ Zob. A. Bagnasco, *Tre Italie*, Il Mulino, Bologna 1977; G. Becattini (red.), *Mercato e Forze Locali: Il Distretto Industriale*, Il Mulino, Bologna 1987; M. Piore, C. Sabel, *The Second Industrial Divide*, Basic Books, New York 1984.

¹⁴¹ A. J. Scott, *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, Pion, London 1988; M. Storper, *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York 1997, s. 5–52.

¹⁴² M. Bąk, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001, s. 28.

¹⁴³ K. Olejniczak, *Nowe teorie rozwoju regionalnego w praktyce Unii Europejskiej*, [w:] A. Adamczyk, J. Borkowski, *Regionalizm, polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 31.

Są one zorientowane na przemysł wysokich technologii oraz tworzenie i akumulację wiedzy, wykorzystywanej do działalności rynkowej. W ramach tej koncepcji najbardziej znany jest model środowiska innowacyjnego, zajmujący się zjawiskiem oddziaływania lokalnego środowiska na innowacyjność działalności gospodarczej¹⁴⁴. Model ten jest wynikiem prac grupy specjalistów europejskich GREMI (*Group de Recherche Europeen sur les Milieux Innovateurs*), która od lat osiemdziesiątych bada zależności między rozwojem regionalnym a nowymi technologiami. Autorzy badań wskazują, iż rozwój regionalny jest uzależniony od rozwijania potencjału endogenicznego i podnoszenia innowacyjności danego regionu, przy czym region rozumiany jest zarówno jako przestrzeń, jak i instytucja uczestnicząca w procesie tworzenia i rozpowszechniania innowacji technologicznych¹⁴⁵.

Zdolność do współpracy oraz dynamika innowacyjności, na który kładziony jest nacisk w modelu środowiska innowacyjnego dość dobrze odpowiada nowej i głośniejszej koncepcji **regionu uczącego się**¹⁴⁶. Michael Storper uznał, iż regiony rozwinęły specyficzne formy uczenia się i dlatego nazwał je „regionalnymi światami produkcji”. Najważniejszym czynnikiem modelu były dla niego tzw. pozahandlowe współzależności występujące między podmiotami uczestniczącymi w działalności gospodarczej. Są to formalne i nieformalne reguły życia społecznego, normy zachowania i zwyczaje, które koordynują postępowanie w sferze gospodarki regionalnej. Stanowią one zbiór zasad obniżających ryzyko gospodarcze, mogących znacząco podwyższyć poziom ludzkiej inicjatywy i przedsiębiorczości, wesprzeć wzajemną kooperację. Jest to specyficzny zasób będący rzeczywistym źródłem sukcesu regionalnego¹⁴⁷. Wbrew wielu poglądom panującym w tamtym czasie, przedstawiciele tej teorii byli zdania, iż globalizacja gospodarki zwiększa różnice regionalne, a nie eliminuje je. Dlatego jedną z najistotniejszych kwestii było wyjaśnienie, jak i dlaczego regiony różnią się w gospodarce globalnej.

W znacznej mierze do popularyzacji terminu regionu uczącego się przyczynił się Richard Florida. W 1995 r. napisał on, iż „regiony stają się centralnym punktem tworzenia wiedzy i uczenia się w nowej erze globalnego, wiedzochłonnego kapitalizmu i rzeczywistości stają się uczącymi się regionami. Te regiony funkcjonują jako zbiorniki i przechowalnie wiedzy i idei, i tworzą środowisko lub infrastrukturę, które ułatwiają przepływ wiedzy, idei i uczenia się.

¹⁴⁴ R. Camagni, *Introduction: from the local “milieu” to innovation through cooperation networks*, [w:] R. Camagni (ed.), *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, Belhaven Press, London 1991, s. 1–9.

¹⁴⁵ R. Ratti, A. Bramanti, R. Gordon (eds), *The Dynamics of Innovative Region, The GREMI Approach*, Aldershot 1997.

¹⁴⁶ B.-A. Lundvall, *National Systems of Innovation*, Pinter Publishers, London 1992; B.-A. Lundvall, B. Johnson, *The Learning Economy*, „Journal of Industrial Studies” 1994, No 1.

¹⁴⁷ M. Storper, *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York 1997, s. 5–52.

Faktycznie, pomimo stałych przepowiedni o końcu geografii, regiony stają się coraz ważniejszymi sposobami organizacji ekonomicznej i technologicznej w skali globalnej¹⁴⁸.

W latach dziewięćdziesiątych czołowe organizacje gospodarcze świata (Bank Światowy, OECD, Unia Europejska) i wiele rządów krajowych uznało, iż gospodarka globalna jest gospodarką opartą na wiedzy¹⁴⁹. W konsekwencji uznano, iż sukces gospodarczy zależy od zdolności do efektywnego tworzenia i wykorzystania wiedzy. W ten sposób powstała presja na przedsiębiorstwa, społeczności lokalne i regionalne, państwa, aby inwestować większą część zasobów w edukację i szkolenia niż w przeszłości¹⁵⁰. Ze względu na silną zależność innowacyjności od uczenia się wśród regionalnych podmiotów niektórzy autorzy preferują posługiwać się określeniem „ucząca się gospodarka” aniżeli „gospodarka oparta na wiedzy”. Akcentując proces uczenia się, podkreślają fakt, iż uczenie się jest procesem społecznym, który najlepiej przebiega w sytuacji przestrzennej bliskości, gdyż ułatwia to częstą interakcję między ludźmi oraz częstszy i większy przepływ wiedzy.

Ogólnie rzecz biorąc, teoria zakłada bardzo dużą rolę regionów, gdyż przestrzeń (tj. obszar geograficzny) i bliskość przyczyniają się do tworzenia, dystrybucji i wykorzystania specyficznej wiedzy i zdolności do uczenia się, które wspierają innowacje¹⁵¹. Elementami składowymi regionów uczących się są przedsiębiorstwa, samorządy, placówki edukacyjne, ośrodki naukowo-badawcze, które w sposób aktywny biorą udział w procesie tworzenia wiedzy i uczenia się. Długookresowy rozwój regionu i jego konkurencyjność zależy w większym stopniu od zdolności poprawy ich podstaw opartych na wiedzy (w tym innowacyjności firm i instytucji) niż od ich efektywności kosztowej¹⁵². Głównym celem dla uczącego się regionu jest utrzymanie stałej konkurencyjności regionu, która umożliwi jego długookresowy rozwój. Jest to możliwe dzięki potencjałowi endogenicznemu samodzielnie zorganizowanych i powiązanych w sieci uczestników, który odpowiednio wsparty stwarza podstawy do zainicjowania trwałych procesów rozwojowych.

Jedną z najbardziej znanych teorii, uznających bardzo duże znaczenie rozwoju regionalnego i jego rolę w zdobywaniu przewagi konkurencyjnej w warunkach

¹⁴⁸ R. Florida, *Toward the learning...*, s. 527.

¹⁴⁹ OECD, *Cities and Regions in the New Learning Economy*, OECD, Paris 2001.

¹⁵⁰ I. Hague (ed.), *Trade, Technology and International Competitiveness*, The World Bank, Washington 1992; OECD, *Technology and the Economy: The Key Relations*, OECD, Paris 1992; European Commission, *The Green Paper on Innovation*, European Commission, Brussels 1995.

¹⁵¹ M. Storper, *Regional "Worlds" of Production: Learning and Innovation in the Technology Districts of France, Italy and the USA*, [w:] R. Rutten, F. Boekema, *The Learning Region. Foundations, State of Art, Future*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton 2007, s. 433–455; K. Ohmae, *The End of Nation State: The Rise of Regional Economies*, Harper Collins, London 1995.

¹⁵² G. Hallin, A. Malmberg, *Attraction Competition and Regional Development in Europe*, „European Urban and Regional Studies” 1996, Vol. 3(4), s. 324–327.

globalizacji, przedstawił Michael Porter. Stworzona przez niego koncepcja **gron przemysłowych** (*industry clusters*) jest dziś zarówno przydatna do zrozumienia procesów rozwoju regionalnego, jak i polityki wspierania regionalnego określonych terytoriów. W myśl definicji zaproponowanej przez autora grona to: „geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (np. uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach konkurujących między sobą, ale także współpracujących”¹⁵³.

Porter opiera teorię klastrów na schemacie rozwoju gospodarczego, obejmującego cztery zasadnicze elementy. Pierwszy z nich stanowią klasyczne czynniki produkcji, takie jak akumulacja kapitału, wykwalifikowana siła robocza, infrastruktura techniczna i komunikacyjna. Drugi element to warunki popytu, które powinny stymulować rozwój grona. Są to wymagający rynek regionalny wymuszający działania innowacyjne oraz możliwość wejścia na rynki zagraniczne. Trzeci element to obecność sektorów pokrewnych i wspomagających, tworzących na obszarze regionu sieć współpracy i rywalizacji. Czwarty element to strategia gospodarcza zarówno firm, jak i całego grona przemysłowego, która powinna odpowiadać warunkom światowej konkurencji oraz strukturze ekonomicznej regionu¹⁵⁴.

Uczestnictwo w gronie daje podmiotom i regionowi wiele korzyści. Po pierwsze, podmioty są w stanie zgromadzić duży zasób specjalistycznej wiedzy, do której dostęp jest zarówno tańszy, jak i łatwiejszy niż w sytuacji pozyskiwania jej z zewnątrz. Po drugie, firmy mają możliwość wzajemnego uzupełniania się w czynnościach wykonywanych przez innych uczestników grona, co skutkuje lepszym podziałem pracy i podnosi efektywność ich funkcjonowania. Po trzecie, uczestnictwo w klastrze umożliwia firmom szybsze niż w sytuacji działania w izolacji dostrzeżenie nowych trendów rynkowych i potrzeb nabywców za sprawą łatwiejszego dostępu do wiedzy na temat postępu w technice, nowych rozwiązań marketingowych itp. Po czwarte, klastry tworzą dobre warunki do powstawania nowych firm ze względu na dobrą informację dotyczącą nisz rynkowych. Ponadto występowanie zasobów niezbędnych dla uruchomienia działalności oraz wykwalifikowanych pracowników w połączeniu z licznymi potencjalnymi odbiorcami zlokalizowanymi w najbliższej okolicy istotnie obniża bariery wejścia na rynek.

Teoria gron zakłada również istotny udział instytucji publicznych wszystkich szczebli we wspieraniu rozwoju. Państwo, zdaniem Portera, powinno pełnić rolę katalizatora rozwoju i podmiotu stawiającego wyzwania. W tym celu powinno prowadzić odpowiednią politykę makroekonomiczną i handlową, sprzyjając tworzeniu środowiska sprzyjającego zdobywaniu przez firmy przewagi konkurencyjnej

¹⁵³ M. E. Porter, *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 246.

¹⁵⁴ T. G. Grosse, *Polityka regionalna...*, s. 39–40.

oraz ustanawiać surowe normy jakości, bezpieczeństwa i użyteczności towarów. Państwo powinno pełnić również kluczową rolę w modernizacji systemu edukacji, budowie infrastruktury komunikacyjnej oraz wspieraniu prac badawczych w dziedzinach będących przedmiotem ogólnego zainteresowania. Ogólnie rzecz biorąc, państwo powinno prowadzić politykę regionalną wspierającą rozwój gromad przemysłowych, natomiast nie powinno dążyć do tworzenia zupełnie nowych gromad, gdyż wymagałoby to gigantycznych inwestycji publicznych i nie dawało pewności, co do samodzielnego i długofalowego rozwoju.

Teorie rozwoju regionalnego mają dużą wartość poznawczą w odniesieniu do dualizmu we Włoszech. Wiele z tych teorii zostało sformułowanych na podstawie badań przeprowadzonych w dynamicznie rozwijających się regionach środkowych i północno-wschodnich Włoch¹⁵⁵. Doświadczenia tych regionów Włoch przyciągnęły uwagę wielu badaczy ze względu na to, iż zamożny, wysoko rozwinięty kraj specjalizował się w produkcji pracochłonnych, zorientowanych na modę produktów i na dodatek w systemach produkcyjnych opartych na małych, a nawet bardzo małych firmach. Jeśli nawet inne rozwinięte kraje wykazywały podobną specjalizację w eksporcie (np. niemieckie maszyny tekstylne), to odbywało się to w zupełnie odmiennym systemie: firmy były znacznie większe, system zarządzania był bardziej zbiurokratyzowany, a poziom koncentracji geograficznej znacznie mniejszy.

Regiony północno- i środkowowłoskie charakteryzują się strukturą małych, silnie ze sobą kooperujących przedsiębiorstw rodzinnych. Tworzą one sieć współpracy, która opiera się na solidnych tradycjach historycznych i normach społecznych. Razem prowadzone są działania szkoleniowe, wprowadzane nowe technologie lub przedsięwzięcia modernizujące, wspólnie prowadzony marketing i działalność eksportowa. Ponadto, w odróżnieniu od koncepcji Marshalla, regiony północnych i środkowych Włoch agresywnie zdobywały rynki zewnętrzne i na tym opierały swój rozwój. Przedsiębiorstwa te współpracują również z władzami publicznymi, które w znaczącym stopniu wspierają rozwój gospodarki regionalnej¹⁵⁶.

Michael Storper zwrócił uwagę, iż społeczeństwo włoskie charakteryzuje się istotnym udziałem klasy średniej, instytucjami politycznymi zakorzenionymi w klientelizmie (relacje oparte na więzach rodzinnych, klasowych, kościelnych,

¹⁵⁵ Zob. m.in. M. Storper, *Regional "Worlds"...*, s. 15–58; M. Piore, C. Sabel, *The Second Industrial Divide*, Basic Books, New York 1984; G. Beccatini, *Riflessione sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*, „Stato e Mercato” 1989, No 25; F. Sforzi, *The quantitative importance of Marshallian industrial districts in the Italian economy*, [w:] F. Pyke, G. Beccatini, W. Sengenberger (eds), *Industrial Districts and Interfirm Cooperation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva 1990.

¹⁵⁶ A. Markusen, *Sticky Places in Slippery Space. A Typology of Industrial Districts*, [w:] T. J. Barnes, M. S. Gertler (eds) *The New Industrial Geography. Regions, Regulations and Institutions*, Routledge, London–New York 1999, cyt. za. T. G. Grosse, *Polityka regionalna...*, s. 36.

a nawet mafijnych), co zapewnia bezpieczeństwo polityczne, ale ogranicza mobilność zasobów oraz konfliktogenną oraz opartą na grupach formę demokracji, w której prawa są zagwarantowane przez ostre, aktywne konflikty społeczne. Nie wyjaśnia to jednak fenomenu, iż regiony północnych i centralnych Włoch nie uległy stagnacji, tak jak to miało miejsce na Południu, zaś zdecentralizowany system produkcji okazał się dużo mocniejszy niż w innych krajach. W regionie tym drobna burżuazja przekształciła się w bogatą i uprzywilejowaną klasę średnią, szybki wzrost gospodarczy połączony był z wysokim poziomem stabilności politycznej, zaś klientelizm przyjął umiarkowane formy w porównaniu z południem kraju¹⁵⁷.

W przypadku branż związanych z modą, dużą rolę odrywają specjaliści pośrednicy, którzy kupują produkty od producentów, pośredniczą między producentami a sprzedawcami oraz projektanci, którzy posiadają renomę i zdolności, dzięki czemu są rozpoznawalni na rynku krajowym i światowym. Ich szeregów nie można było łatwo powiększyć, gdyż unikalne zdolności i reputacja są silnymi barierami wejścia.

Przedsiębiorcy średniej klasy są zwykle spadkobiercami firm założonych przez rodziców. Oprócz nich na działalność gospodarczą zdecydowali się nowi przedsiębiorcy pochodzący głównie z rolnictwa (szczególnie dzierżawcy, *mezzadria*), szkół technicznych i dużych przedsiębiorstw. Ich cechą jest duże doświadczenie w tworzeniu małych, rodzinnych przedsiębiorstw i silne dążenie do niezależności ekonomicznej i niechęć do pracy najemnej.

Ważnym źródłem przedsiębiorczości w tych regionach były szkoły techniczne, łączące szkolenie teoretyczne z praktycznym. Umożliwiały one niezależną, innowacyjną i praktyczną działalność gospodarczą, a ponieważ działały w regionach znanych z popularności partii lewicowych, umożliwiały szkolenie ludziom ze wszystkich klas.

Działalność przedsiębiorczą wspierają silne więzy rodzinne w regionie. Wiele osób preferowało pracę w małych firmach, ponieważ łączyły ich więzy rodzinne i przyjacielskie, a także możliwość nauczenia się przedsiębiorczości. Choć firmy mniejsze cechowały się niższą produktywnością i poziomem płac niż firmy duże, to było to rekompensowane poprzez redystrybucję dochodu w rodzinie, bądź też przez możliwość uzyskania udziałów własnościowych w przedsiębiorstwie. Ponadto regiony północno-wschodnich i centralnych Włoch charakteryzowały się dużym stopniem zamknięcia lokalnej populacji, tj. ludzie mieszkający i pracujący na tym terenie w dużej mierze tam się urodzili i niewielkim poziomem internacjonalizacji własności¹⁵⁸.

Kolejnym źródłem sukcesu firm północno- i środkowowłoskich był wysoki poziom konkurencji między przedsiębiorstwami¹⁵⁹. Duża liczba podmiotów

¹⁵⁷ M. Storper, *Regional "Worlds"...*, s. 19–20.

¹⁵⁸ *Ibidem*, s. 26–27.

¹⁵⁹ Zob. S. Brusco, S. Paba, *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta*, [w:] F. Barca (red.), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Donzelli, Roma 1997, s. 265–333.

na rynku oraz względna łatwość wejścia i skompresowana struktura klasowa społeczeństwa powodowały, że nabywcy, projektanci i producenci mieli wysoką świadomość cen i jakości produktów, które były oferowane przez najlepszych producentów i starały się wprowadzać podobne standardy w innych firmach.

W południowych Włoszech taki system organizacji produkcji praktycznie nie istniał. W latach sześćdziesiątych, kiedy nastąpił szybki rozwój przedsiębiorstw północno- i środkowowłoskich, *Mezzogiorno* było dopiero w okresie industrializacji. Zgodnie z wizją przedstawioną w ustawie nr 643 z 1957 r. miała ona następować poprzez wspieranie przemysłu w wybranych lokalizacjach (dystryktach), które miały sprzyjać osiągnięciu korzyści skali i efektów zewnętrznych podobnych do tych, które istniały w regionach lepiej rozwiniętych. Inwestycje przemysłowe podjęto m.in. wokół Neapolu (gdzie istniały już tradycje przemysłowe) i Syrakuz (gdzie powstawał przemysł petrochemiczny). Były to głównie przedsiębiorstwa przemysłu ciężkiego, mało elastyczne, wymagające kosztownych inwestycji, niezatrudniające wykwalifikowanej siły roboczej i oparte na niskich kosztach pracy¹⁶⁰.

Dystrykty te jednak w niczym nie przypominały regionów przemysłowych Włoch centralnych i północno-wschodnich. Nie były to typowe grona, dystrykty przemysłowe czy regiony uczące się, których podstawowym źródłem wartości i przewagi konkurencyjnej była wiedza, gdzie następował stały rozwój kapitału ludzkiego, a firmy były zorientowane na zdobycie rynku nie tylko krajowego, lecz również rynków zagranicznych.

W teoriach powyższych tłumaczy się, dlaczego szybki rozwój gospodarczy Włoch dotyczył przede wszystkim regionów północnych i środkowych, pomimo podjęcia interwencji w kierunku uprzemysłowienia południowej części kraju.

3.3. Teorie rozwoju endogenicznego

W modelach endogenicznych wzrost gospodarczy jest procesem inwestowania w rozwój czynników produkcji z jednej strony, z drugiej zaś procesem „uczenia się” sposobów najbardziej efektywnego wykorzystania tych czynników. W takiej sytuacji tzw. realna konwergencja (tzn. zbliżenie poziomów PKB na mieszkańca) nie może być zagwarantowana w każdym przypadku – kraj ubogi, lecz stosujący złą politykę gospodarczą i nie inwestujący w rozwój kapitału ludzkiego, może rosnąć wolniej od kraju bogatszego.

Teoretyczne podstawy tej teorii stworzyli w latach osiemdziesiątych Paul Romer¹⁶¹ i Robert E. Lucas¹⁶². Zgodnie z tą teorią zasadniczymi czynnikami

¹⁶⁰ A. La Spina, *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2003, s. 206–213.

¹⁶¹ P. Romer, *Increasing Returns and Long-run Growth*, „Journal of Political Economy” 1986, Vol. 94, No 5, s. 1002–1037.

¹⁶² R. Lucas, *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics” 1988, Vol. 22, No 1, s. 3–42.

rozwoju są kapitał fizyczny i ludzki oraz postęp techniczny. W odróżnieniu od modeli neoklasycznych poziom techniczny nie jest wielkością egzogeniczną, ale uzależniony jest od polityki państwa (m.in. wydatków na badania i rozwój) i wysokiego rozwoju rynku kapitałowego, sprzyjającego innowacyjnym formom finansowania ryzykownych inwestycji.

Szczególną uwagę zwrócono na rolę kapitału ludzkiego dla stymulowania rozwoju, uznając, iż jest bezpośrednio związany z poziomem innowacyjności¹⁶³. Kapitał ludzki, podobnie jak fizyczny, wymaga inwestowania. O jego produktywności decydują: doświadczenie, edukacja, zdrowie, zdolność dostosowania się do nowych technologii. Kapitał ludzki i fizyczny może być wykorzystywany w sposób mniej lub bardziej efektywny. Jeśli ludzie nie mają właściwych motywacji, inwestycje mogą być marnowane np. w systemie gospodarczym, który nie tworzy zachęt do przedsiębiorczości lub w którym nie stworzono dostatecznie stabilnych ram prawnych regulujących działalność gospodarczą, kapitał ludzki nie będzie w pełni wykorzystywany.

Z faktem występowania wykwalifikowanej siły roboczej wiąże się postęp endogeniczny, którego efektem są innowacje. Pozwalają one na czerpanie korzyści nie tylko przez firmy czy też regiony je wprowadzające, lecz również przez naśladowców, w tym zlokalizowanych w regionach słabiej rozwiniętych. Umożliwia to regionom biedniejszym dynamiczny rozwój, gdyż kopiowanie nowej techniki jest tańsze niż jej wynalezienie¹⁶⁴. Ten pogląd nie jest jednak podzielany przez wszystkich teoretyków wzrostu, gdyż część z nich uważa, że regiony mają odmienne preferencje technologiczne i w związku z tym przyswajanie przez regiony słabiej rozwinięte nieoptymalnej dla nich techniki jest nie tylko wysoce kosztowne, lecz także może skutkować utrwaleniem polaryzacji.

W modelach wzrostu endogenicznego wzrost akumulacji kapitału zarówno materialnego i ludzkiego poprzez zaangażowanie w proces technologiczny nie prowadzi do obniżenia zysków. Koszty są rekompensowane dodatkowymi dochodami pochodzącymi np. ze zwiększenia produkcji lub jej większej konkurencyjności. Czynnikiem bardzo istotnym dla zapewnienia wzrostu dochodów, który związany jest z akumulacją kapitału ludzkiego, jest efekt szeroko rozumianego uczenia się, obejmujący¹⁶⁵:

– *learning-by-doing* – uczenie się przez działanie, uwidoczniające się w produkcji na dużą skalę. Na przykład, produkcja nowego modelu danego produktu trwa krócej niż poprzedniego dzięki zastosowaniu wcześniej zdobytych doświadczeń;

¹⁶³ T. G. Grosse, *Polityka regionalna...*, s. 30.

¹⁶⁴ S. L. Parente, *The Failure of Endogenous Growth*, „Knowledge, Technology and Policy” 2001, No 13, s. 523.

¹⁶⁵ G. Tondl, *Convergence after divergence? Regional growth in Europe*, Springer Verlag, Wien–New York 2001.

– *knowledge spill-overs* – proces dyfuzji wiedzy i umiejętności. Wiedza i umiejętności mają bezpośredni związek z rynkiem pracy. Wiedza powstała w jednej firmie staje się dobrem publicznym i rozprzestrzenia się poprzez proces przemieszczania się pracowników.

– *knowledge* – wiedza jest wypadkową uczenia się przez działanie i procesu dyfuzji umiejętności i kwalifikacji spowodowanego przemieszczaniem się pracowników, aktywności sektora badawczo-rozwojowego oraz inwestycji w edukację.

Model ten zakłada możliwość regionalnych różnicowań dochodu. Regiony bogatsze mają większą akumulację szeroko rozumianego kapitału i mogą zatrudniać więcej pracowników w działalności badawczo-rozwojowej. Regiony biedniejsze natomiast w tej sytuacji nie będą notowały wzrostu dochodów, dopóki nie podniosą swojego poziomu technologicznego. Otwiera to drogę do pogłębiającej się dywergencji między regionami. Nie można jednak zapominać, że model wzrostu endogenicznego zakłada też pewne przepływy zewnętrzne, które mogą wpłynąć na proces konwergencji. Najważniejszą rolę w tym względzie odgrywa: wolny handel oraz przepływy kapitału (materialnego i ludzkiego). Handel zawsze wiąże się z wymianą innowacji, która może prowadzić do adaptacji nowych technologii w słabszych regionach.

Wyniki analiz zróżnicowania dochodu regionalnego wskazują na fakt, że wolny handel może być postrzegany jako czynnik prowadzący w pewnych warunkach do konwergencji¹⁶⁶. Jest ona uzależniona od pełnej mobilności kapitału i pełnej dyfuzji innowacji, co nie zawsze jest możliwe w przypadku biedniejszych regionów. Czynnik przemieszczania siły roboczej i kapitału zdaniem większości autorów prowadzi w modelu wzrostu endogenicznego do dywergencji. Zdaniem Roberta Lucasa, ruchliwość kapitału ludzkiego prowadzi do jego przemieszczania do obszarów o wyższych płacach, do regionów bogatych, czyli powoduje dywergencję dochodową. Tym samym regiony bogate stają się jeszcze silniejsze, z większą akumulacją kapitału ludzkiego, a biedne jeszcze słabsze¹⁶⁷.

Robert Lucas jest autorem sformułowania zwanego od jego nazwiska paradoksem Lucasa, iż kapitał nie przepływa z krajów bogatszych do biedniejszych, pomimo tego, iż krańcowa produktywność kapitału w ubogich krajach jest wyższa niż w bogatych. Teoretyczne wyjaśnienie tego paradoksu odnosi się do dwóch czynników¹⁶⁸:

1) różnice w bazie struktury produkcyjnej gospodarki: różnice technologiczne, brak wykwalifikowanej siły roboczej, polityka rządu i struktura instytucjonalna;

¹⁶⁶ Zob. np. L. A. Riviera-Batiz, D. Xie, *Integration among unequals*, „Regional Science and Urban Economics” 1993, Vol. 23(3), s. 337–354.

¹⁶⁷ R. Lucas, *Why doesn't capital flow from rich to poor countries*, „American Economic Review” 1990, Vol. 80, No 2, s. 92–96.

¹⁶⁸ L. Afaro, S. Kalemli-Ozcan, V. Volosovych, *Capital Flows in the Globalised World: The Role of Policies and Institutions*, „Review of Economics and Statistics” 2008, No 90(2), s. 347–368.

2) niedoskonałości rynków kapitałowych: asymetryczna informacja i ryzyko – chociaż oczekiwana stopa zwrotu z inwestycji może być wysoka w krajach rozwijających się, to kapitał nie napływa ze względu na wysoki poziom niepewności.

Teoria wzrostu endogenicznego miała silny wpływ na rozwój nowej koncepcji polityki regionalnej określanej mianem endogenicznej polityki rozwoju regionalnego¹⁶⁹. Jej popularność wynikała z braku skuteczności dotychczasowych teorii w wyjaśnianiu procesu rozwoju regionalnego, czego wymiernym efektem było rosnące zróżnicowanie sytuacji społeczno-gospodarczej regionów w ramach poszczególnych państw. Zgodnie z tą koncepcją rozwój gospodarczy regionu tworzony jest przede wszystkim przez regionalne, endogeniczne zasoby fizyczne i społeczne. Rozwój regionalny powinien być efektem wewnętrznym i powinien być determinowany przez region oddolnie. Dużą wagę w tym procesie odgrywają małe i średnie przedsiębiorstwa, które ze swoją elastycznością, sprawdzają się w budowaniu większości nowoczesnych obszarów przemysłowych, w tym technopoli i parków technologicznych. Warunki dla optymalnego rozwoju regionalnego stwarza skutecznie prowadzona polityka regionalna. Tym samym odrzuca się założenie neoklasyków wskazujące na rolę mechanizmu rynkowego w wyrównywaniu regionalnych zróżnicowań dochodu.

Endogeniczna teoria rozwoju regionalnego, stanowiąca przejaw interwencjonizmu władz publicznych, powinna sprzyjać inwestowaniu miejscowego kapitału w rozwój działalności badawczo-rozwojowej oraz w rozwój edukacji. Działalność badawczo-rozwojowa pozwoli na rozwój i tworzenie w gospodarce regionu technologicznie zaawansowanych sektorów, które są podstawą współczesnych gospodarek. Aby funkcjonowanie tych sektorów odbywało się prawidłowo, polityka regionalna powinna wspierać aktywność innowacyjną lokalnych przedsiębiorstw. Wzrost ogólnej edukacji i kształcenia zawodowego w regionach zapóźnionych stanowi natomiast narzędzie dla przyszłej adaptacji nowych technologii.¹⁷⁰ Ważnym elementem dla polityki rozwoju endogenicznego jest promocja lokalnej infrastruktury materialnej i społecznej, co może prowadzić do wzrostu miejscowego potencjału regionu¹⁷¹.

Istotną kwestią podnoszoną przy okazji tej koncepcji jest także istnienie wielu przeszkód w postawach mentalnych, które źle wpływają na wizerunek regionu i świadomość jego mieszkańców. Istotnym problemem są także wadliwe powiązania i nienajlepsza współpraca między regionami peryferyjnymi, polegająca

¹⁶⁹ Zob. m.in. W. Molle, R. Cappelin, *Regional impact of regional policies*, Aldershot, Avebury 1988, A. Amin, N. Thrift, *Neo-Marshallian nodes in global networks*, „International Journal of Urban and Regional Research” 1992, Vol. 16.

¹⁷⁰ Por. R. Camagni, *Development scenarios for the lagging regions in the 1990's*, „Regional Studies” 1992, Vol. 26, No 4, s. 361–374.

¹⁷¹ D. Biehl, *The contributions of infrastructure to regional development*, Report prepared for the EC Commission, Office for Official Publications, Luxemburg 1986.

przede wszystkim na tym, że przedsiębiorstwa w tych regionach nie znają ofert produkcyjnych innych zlokalizowanych w regionach przedsiębiorstw. Powoduje to, że muszą same rozbudowywać, często bardzo drogie i niepotrzebne, powiązania dostawcze i produkcyjne z odległymi partnerami¹⁷².

Należy jednak pamiętać, że w przypadku regionów zapóźnionych, stanowiących obszary problemowe polityki regionalnej, mamy do czynienia z ograniczoną wydajnością i ograniczonymi zasobami regionalnymi. Fakt ten stanowi rekomendację dla polityki regionalnej, aby działania zmierzające do tworzenia warunków dla rozwoju endogenicznego opierać na współpracy w sieciach produkcyjnych, wdrażających nowe przedsięwzięcia oraz kształtowaniu kapitału społecznego sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności¹⁷³.

Odnosząc założenia teorii rozwoju regionalnego do przypadku Włoch, cechą szczególną jest to, że w przypadku regionów południowych zauważono bardzo słabą mobilność zasobów obecnych w tej części kraju. Powinny one stanowić fundamentalny czynnik rozwoju, na którym powinien bazować rozwój endogeniczny. Zaproponowano w tym względzie „selektywne zamknięcie regionalne” nakierowane na ograniczenie jakiegokolwiek zależności z zewnątrz i modyfikację czynników wewnętrznych, które stoją na przeszkodzie optymalnemu wykorzystaniu istniejących zasobów¹⁷⁴. Do czynników tych zalicza się te związane z ewentualnymi opóźnieniami w działalności przedsiębiorstw (w aspekcie organizacyjnym, technologicznym i kulturalnym), zła organizacja terytorium (infrastruktura transportowa i społeczna), relacje na linii: centrum regionu – peryferie, sprawność i efektywność administracji publicznej.

Selektywne zamknięcie implikowało rezygnację, przynajmniej w okresie krótkim, ze wzrostu dochodu jako celu priorytetowego i nacisk na tworzenie lokalnych jednostek produkcyjnych, również tradycyjnych aniżeli na forsowną industrializację. Duży nacisk położono na rozwój społeczny (podkreślenie znaczenia istotnych potrzeb, wymiar wspólnotowy, własna determinacja itd.), a także na wymóg równości wewnątrz terytorialnej¹⁷⁵.

Późniejsze opracowania odrzuciły koncepcje selektywnego zamknięcia, głosząc konieczność „kombinacji licznych składowych rozwoju w celu osiągnięcia

¹⁷² K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] S. Golinowska (red.), *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy*, Raport IPiSS, z. 16, Warszawa 1998, s. 101–105.

¹⁷³ Zob. m.in. T. G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1(8), s. 25–48.

¹⁷⁴ A. La Spina, *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2003, s. 48–49.

¹⁷⁵ Zob. m.in. W. R. Stöhr, *Development from Below: the Bottom-up and Periphery-Inward development Paradigm*, [w:] W. R. Stöhr, D. R. Fraser Taylor (eds), *Development from Above or Below?*, Wiley, Chichester 1981; H. W. Richardson, P. M. Townroe, *Regional Policies in Developing Countries*, [w:] P. Nijkamp (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, North Holland, Amsterdam 1986.

właściwych konfiguracji lokalnej oferty czynników rozwoju¹⁷⁶. Składowe te obejmowały innowacyjność technologiczną i organizacyjną, system informacyjny, rynki oraz kanały wejścia i kontroli, formy regulacji lokalnej oraz miały na celu stworzenie systemów lub sieci produkcji lokalnej, które byłyby w stanie wywołać zjawisko dyfuzji oraz stymulować dywersyfikację i specjalizację produkcyjną. Koncepcje te odrzucały orientację lokalną, zaś klucz do sukcesu widziały w internacjonalizacji (uczestnictwo na zagranicznych rynkach zbytu, udział w obiegu informacji w celu szybkiej imitacji innowacji oraz szybkiego wykorzystania i powiększenia przewag komparatywnych)¹⁷⁷.

Podejście takie wymagało maksymalnej decentralizacji, również w przypadku administracji publicznej niższego szczebla. Polityka pobudzania rozwoju odeszła od preferowania pomocy finansowej i budowy infrastruktury realizowanej często między rządem a wielkimi przedsiębiorstwami krajowymi lub zagranicznymi na rzecz działań skierowanych na kapitał ludzki, badania i rozwój, usługi dla przedsiębiorstw, formy współpracy między podmiotami lokalnymi (publicznymi i prywatnymi), promocję synergii między przedsiębiorstwami, zarządzanie terytorium, ochronę środowiska oraz dziedzictwa kulturowego.

Zgodnie z drugim podejściem lista czynników rozwoju jest rozległa, obejmując również te o charakterze nieekonomicznym. Decydujące znaczenie dla rozwoju ma w tej koncepcji nie działalność o charakterze publicznym, ale przede wszystkim przedsiębiorcy: „Jeśli przedsiębiorczość jest nieobecna, wypaczona lub ograniczona w wypełnianiu swojej roli motoru rozwoju, nie może istnieć rozwój endogeniczny¹⁷⁸. Dlatego też, chcąc wytłumaczyć różnice rozwojowe we Włoszech, należałoby ustalić bariery rozwoju przedsiębiorstw na obszarach słabiej rozwiniętych.

Badania prowadzone nad przedsiębiorstwami z południa Włoch pokazały, że lista czynników, które wpływają na ograniczenie przedsiębiorczości, jest długa. Czynniki te są ze sobą wzajemnie powiązane i tworzą pewnego rodzaju „błędne koło przedsiębiorczości”. Zwiększona niepewność, brak wyspecjalizowanej siły roboczej, istnienie instytucji i norm zniechęcających do form kooperacyjnych między firmami stoją na drodze powiększania rozmiarów przedsiębiorstw i w ten sposób przyczyniają się do większej integracji pionowej. To wszystko negatywnie wpływa na wielkość osiągniętych zysków i poziom inwestycji. Ograniczona dostępność do kapitału ryzyka i ograniczone możliwości samofinansowania się przeszkadzają operować przedsiębiorstwom z południa Włoch w segmentach rynku o wysokiej wartości dodanej i wysokich stopach wzrostu popytu. To z kolei

¹⁷⁶ A. Bramanti, *Il modello dello sviluppo endogeno interrelato*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1991, No 2, s. 294 oraz A. Bramanti, C. Miglierina, *Alle radici della crescita regionale: fattori, fenomeni, agenti*, „Industria” 1995, Vol. XVI, No 1, s. 5–31.

¹⁷⁷ G. Beccatini, E. Rullani, *Sistema locale e mercato globale*, [w:] G. Beccatini, S. Vacca (red.), *Prospettive degli studi di economia e politica industriale in Italia*, Angeli, Milano 1994 oraz A. Bagnasco, *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna 1988.

¹⁷⁸ A. Bramanti, *Il modello...*, s. 308.

negatywnie odbija się na rozwoju istniejących przedsiębiorstw i tworzeniu nowych, tworząc błędne koło, które hamuje wzrost endogeniczny oparty na przedsiębiorstwach lokalnych.

Pierwszą z barier jest brak wykwalifikowanej siły roboczej. Wyniki badań potwierdzają, iż w obszarach depresyjnych istnieje zwykle obfitość zasobu pracy, ale niedostatek pracowników wykwalifikowanych i wyspecjalizowanych¹⁷⁹. Trudności z pozyskaniem takiego personelu, który mógłby również wykonywać pewne funkcje przedsiębiorcze oraz realizować funkcje związane z nadzorem i kontrolą, nie wynikają jedynie z ograniczonej liczby takich osób, ale również z segmentacji rynku pracy. Pracownicy wyspecjalizowani występujący na lokalnym rynku preferują zatrudnienie w firmach krajowych lub międzynarodowych zarówno miejscowych, jak i w innych regionach aniżeli w przedsiębiorstwach lokalnych. Dla przedsiębiorstw krajowych lub międzynarodowych rynek usług takich pracowników jest jednolity niezależnie od lokalizacji zakładów. Przedsiębiorstwa lokalne z obszarów słabiej rozwiniętych mają trudności nie tylko z pozyskaniem specjalistów na rynku miejscowym, ale również z wejściem na rynek takich usług w innych regionach kraju. Trudności z pozyskaniem wyspecjalizowanej siły roboczej są czynnikiem, który zmniejsza efektywność przedsiębiorstw lokalnych i ich konkurencyjność¹⁸⁰.

Kolejnym czynnikiem, który w znacznym stopniu mógł przyczynić się do ograniczenia rozwoju, jest niepewność. Objawia się ona koniecznością zgromadzenia dużo większej liczby informacji, które przedsiębiorstwa potrzebują do podjęcia decyzji. Skutkuje to zwiększeniem kosztów koordynacji i wymaga bardziej elastycznej, ale mniej wyspecjalizowanej struktury, co zwiększa koszty jednostkowe działalności. Niepewność zatem zmniejsza korzyści ze specjalizacji i zwiększa stopień integracji pionowej przedsiębiorstw. Dodatkowym czynnikiem, który przyczynia się do zwiększenia niepewności na terenie południa Włoch jest również postępowanie administracji publicznej w zakresie świadczenia ważniejszych usług (np. udzielania zezwoleń).

Również niepewność, wpływając na koszty koordynacji i na optymalny rozwój przedsiębiorstw, może mieć wpływ na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw. Del Monte i Giannola wysunęli hipotezę, iż jest to spowodowane nie tym, iż przedsiębiorstwa na Południu są mniejsze przy tworzeniu, lecz tym, iż rozwijają się wolniej w porównaniu z tymi występującymi na terenie północnych Włoch¹⁸¹.

Na podstawie tych spostrzeżeń można zaryzykować stwierdzenie, iż w przypadku *Mezzogiorno* można mówić o wystąpieniu paradoksu Lucasa. Wystąpiły tutaj

¹⁷⁹ A. Del Monte, A. Giannola, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997, s. 187.

¹⁸⁰ R. Whyte, *Employment Growth in Small Successful Manufacturing Units*, Scottish Economic Planning Department, ESU Discussion Paper Nr 14/1982.

¹⁸¹ A. Del Monte, A. Giannola, *Istituzioni economiche...*, s. 190.

bowiem obydwie czynniki, które hamują napływ kapitału. Po pierwsze, występują istotne różnice w bazie produkcyjnej wynikające z niesprawnej administracji i braku wykwalifikowanej siły roboczej. Po drugie, ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej na Południu wciąż jest duże, co jest wynikiem m.in. działalności przestępczości zorganizowanej na tych obszarach.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż nie jest możliwe stworzenie jednolitej teorii, która mogłaby całościowo wyjaśnić powstanie i powiększanie się dualizmu gospodarczego. Zaprezentowane podejścia mają przeważnie charakter cząstkowy i zajmują się różnymi aspektami problemu zacofania gospodarczego.

Odwwołanie się do historii gospodarczej pomaga w zrozumieniu źródeł dualizmu. W przypadku Włoch znajdowało się ono w wielowiekowym podziale kraju, który jest odpowiedzialny za wykształcenie się odmiennych systemów gospodarczych, społecznych, a także odmiennej kultury. Polityczne zjednoczenie kraju nie przełożyło się na ekonomiczną unifikację, a wręcz przeciwnie – dwie społeczności w tym samym systemie politycznym i prawnym zaczęły się od siebie oddalać. Rozwój dwóch części Włoch w okresie od momentu zjednoczenia do zakończenia II wojny światowej można uznać za klasyczny przykład dywergencji rozwojowej.

Pomimo podjętych działań modernizacyjnych dualizm utrzymuje się do dnia dzisiejszego. Ten fenomen starają się wyjaśnić teorie socjologiczne i ekonomiczne. Każda z nich rzucała nowe światło na zjawisko i wzbudzała kontrowersje. Teorie socjologiczne upatrywały utrzymywanie się dualizmu w specyfice społeczeństwa południow włoskiego, przede wszystkim w jego problemach z tworzeniem kapitału ludzkiego, a to z kolei przekładało się na niską efektywność prowadzonych programów inwestycyjnych. Problem ten dostrzegali również ekonomiści, choć podawali większą ilość czynników, które złożyły się na powstanie i utrzymanie tego zjawiska (czynniki technologiczne, usztywnienie rynku pracy, niesprawność administracji państwowej i inne). Świadczy to o dużej złożoności problemu. Dlatego można uznać, iż podejście interdyscyplinarne do analizy zjawiska dualizmu we Włoszech jest jak najbardziej zasadne.

Rola czynników pozaekonomicznych w interpretacji dualizmu włoskiego jest nie do przecenienia. Czynniki geograficzne, historyczne i polityczne wykształciły specyficzne społeczeństwo Południa, wraz z jego kulturą, strukturą społeczną i gospodarczą. Dualizm społeczny w znacznym stopniu przyczynił się do powstania dualizmu gospodarczego. W momencie zjednoczenia kraju poziom dochodów w obydwu częściach Włoch był zbliżony, ale te same decyzje gospodarcze (ograniczenie ceł, polityka fiskalna) prowadziły do zupełnie odmiennych rezultatów.

ROZDZIAŁ II

POLITYKA WSPIERANIA SŁABIEJ ROZWINIĘTYCH REGIONÓW WŁOCH W OKRESIE INTERWENCJI NADZWYCZAJNYCH

Rozdział ten ma na celu przedstawienie wpływu, jaki miała polityka strukturalna Włoch w okresie poprzedzającym wdrożenie wspólnotowej polityki spójności. Ta ponad czterdziestoletnia faza (1951–1992) nazywana jest w literaturze przedmiotu okresem interwencji nadzwyczajnych, w odróżnieniu od fazy bezpośrednio po niej następującej, w którym interwencje państwowe określa się przymiotnikiem „zwyczajne”. Określenie „interwencje nadzwyczajne” oznacza działania dodatkowe, ograniczone w czasie i prowizoryczne w porównaniu z działaniami zwykłej administracji publicznej, mające na celu efektywną realizację planu wydatków publicznych¹.

W rozdziale tym postawiono następujące pytanie badawcze: czy w analizowanym czterdziestoleciu realizowana polityka miała pozytywny wpływ na zmniejszenie się dysproporcji w poziomie PKB *per capita* między słabo rozwiniętymi regionami południowymi a bogatszymi regionami Północy i Centrum. Ponadto, podjęta zostanie próba odpowiedzi na inne istotne pytania: czy dokonywane wybory polityczne były właściwe, instrumenty wspierania efektywne, osiągnięte rezultaty satysfakcjonujące?

W tej części opracowania przedstawiona zostanie w sposób chronologiczny ewolucja polityki interwencji, pokazane zostaną jej najważniejsze fazy, kluczowe dla tej polityki akty prawne. W dalszej części rozdziału przedstawiono rezultaty gospodarcze osiągnięte w analizowanym okresie, a także dokonano oceny poszczególnych faz interwencji.

¹ G. Di Nardi, *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2006, s. 16.

1. Sytuacja gospodarcza na południu Włoch po II wojnie światowej

Południe z II wojny światowej wyszło silnie osłabione – miasta były zniszczone przez bombardowania, zaś mieszkańcy wsi żyli na skraju nędzy. W strukturze gospodarki dominowało tradycyjne i mało produktywne rolnictwo, zaledwie pozwalające na przetrwanie, podczas gdy industrializacja objęła nieliczne obszary regionu². Z wyjątkiem centrów przemysłowych Neapolu, Tarentu, Bari i Katanii „Południe Włoch posiadało wszystkie cechy terytorium zacofanego – niską produktywność pracy, wysokie bezrobocie, niski poziom dochodu na 1 mieszkańca, trudne warunki życia i dramatyczną nierównowagę między zasobami a społeczeństwem. W tym okresie nie można było wziąć pod uwagę tradycyjnej metody rozładowania napięć, czyli emigracji zagranicznej”³.

Zakończenie II wojny światowej we Włoszech oznaczało konieczność podjęcia działań socjalnych i zmniejszenia napięć występujących na południu kraju. Konieczność przyznania państwu nowych uprawnień w dziedzinie gospodarki była odczuwana przez niektórych, przewidujących ekonomistów już na początku wieku XX. Jednakże dopiero po II wojnie światowej stało się oczywiste, że interwencjonizm państwowy jest konieczny nie tylko z ekonomicznego, ale również politycznego punktu widzenia.

W 1943 r. Rosenstein Rodan, jeden z czołowych ekspertów z dziedziny obszarów opóźnionych w rozwoju, zwrócił uwagę na nowe obowiązki, które rządy powinny przyjąć po zakończeniu wojny. Ludzkość nie mogła sobie pozwolić na warunki głębokiej nierównowagi, typowe dla poprzedniego wieku, gdyż „świadomość społeczna nie mogłaby tolerować takiej biedy w czasach pokoju, jaką akceptował pasywnie darwinizm w dziewiętnastym wieku”⁴.

Napięcia społeczne, które zaczęły się ujawniać na Południu pod koniec wojny, wymagały stworzenia warunków koniecznych dla ograniczenia strukturalnych nierówności gospodarczych. Żądanie takie znalazło odzwierciedlenie w samej konstytucji włoskiej, w której art. 42 zatwierdził „funkcje społeczne własności”. Zapis ten stał się przesłanką do przeprowadzenia reformy rolnej. Idee stworzenia polityki gospodarczej, która przeciwstawiłaby się tendencji do rozwoju dualnego gospodarki włoskiej, dojrzewały na marginesie świata politycznego, przede wszystkim wśród osób, które zarządzały pomocą dla przemysłu i doprowadziły do utworzenia Instytutu ds. Odbudowy Przemysłu (Istituto per la ricostruzione industriale, IRI).

Bardzo niepokojące dla polityków i społeczeństwa włoskiego było pogłębianie się różnic w poziomie dochodu narodowego między Południem a Centrum-Północą,

² A. La Spina, *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2003, s. 195.

³ P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione e Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978, s. 279.

⁴ P. N. Rosenstein Rodan, *Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, „The Economic Journal” 1943, Vol. 53, No 210/211, s. 202–211.

co było kontynuacją trendu z okresu przedwojennego. W 1911 r. PKB na 1 mieszkańca w Centrum-Północy wynosił 115,8% średniej krajowej i wzrósł do poziomu 119,6% w 1938 r. Ten sam wskaźnik dla *Mezzogiorno* wynosił w 1911 r. 74,5% i spadł w 1938 r. do poziomu 66,6%. W 1951 r. nastąpiło dalsze powiększenie różnic dochodowych: PKB *per capita* w Centrum-Północy wzrosło do 126,1% średniej krajowej, zaś na Południu wskaźnik ten spadł do zaledwie 58,2%⁵.

W gospodarce Południa dominowało rolnictwo. Z niego pochodziło 45% dochodów tej części Włoch, podczas gdy z przemysłu – 20%, a 35% z innych rodzajów działalności. W części północnej udział rolnictwa w wytworzonym dochodzie był również wysoki – 30%, ale znacznie większy udział miał przemysł – 40%. Podobne wyniki przynosi analiza rynku pracy. W *Mezzogiorno* 57% ludności zatrudnione było w rolnictwie, zaś 22% w przemyśle, podczas gdy na Północy rolnictwo dawało pracę 42%, zaś przemysł 33% zatrudnionych. Na Południu zaledwie 35% populacji było zdolne do prowadzenia aktywności zawodowej, podczas gdy na Północy odsetek ten przekraczał 50%⁶.

1.1. Reforma rolna na południu Włoch

Działania restrukturyzacyjne gospodarki południowowłoskiej rozpoczęły się od sektora rolnictwa. Wynikało to z dwóch istotnych powodów. Pierwszym było dominujące znaczenie tego sektora w całej gospodarce *Mezzogiorno*. Z tego powodu sytuacja w rolnictwie w największym stopniu decydowała o poziomie życia mieszkańców Południa. Drugi ważny powód to napięcia społeczne na wsi, które pojawiły się wkrótce po zakończeniu II wojny światowej⁷.

W celu osiągnięcia efektu poprawy dystrybucji własności ziemskiej konieczne stało się opracowanie jednorodnej ustawy o reformie rolnej. Problem był szeroko dyskutowany w trakcie obrad Zgromadzenia Ustawodawczego, które osiągnęło szerokie poparcie polityczne dla możliwości przeprowadzenia reformy gruntowej, a w szczególności przekształcenia latyfundiów południowowłoskich. Zadanie, które miała do wykonania nowa klasa polityczna, zostało zatwierdzone uroczystie poprzez umieszczenie w Karcie Konstytucji założeń prawnych dla nowej reformy. Uznawała ona funkcje socjalne własności, a także ustalała granice interpretacji w celu racjonalnego wykorzystania ziemi i stworzenia sprawiedliwych stosunków społecznych⁸.

⁵ V. Zamagni, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia. Bilancio dell'età giolittiana*, Il Mulino, Bologna 1978, s. 206; SVIMEZ, *Statistiche sul Mezzogiorno d'Italia 1861–1953*, SVIMEZ, Roma 1954, s. 683.

⁶ G. Di Nardi, *Politiche pubbliche...*, s. 48–49.

⁷ Zob. m.in. F. Renda (red.), *Campagne e movimento contadino nel Mezzogiorno d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Guida Editori, Bari 1980; P. Bevilacqua, *Dopoguerra, campagne, Mezzogiorno*, „Studi Storici” 1980, No 4, s. 797–818.

⁸ P. Barucci (red.), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Giuffrè, Milano 1975, s. 178–184, 187–188.

Efektywne rozbitcie latyfundiów południowowłoskich wymagało rozwiązania dwóch grup problemów. Pierwsza grupa, o charakterze technicznym i ekonomicznym, dotyczyła wytycznych dla koordynacji interwencji publicznych o szerokim zasięgu i dyspozycyjności środków dla ich realizacji. Podstawowym instrumentem prawnym dla realizacji szerokiego programu działań publicznych i prywatnych w dziedzinie przekształceń gruntowych była ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1933 r. Począwszy od 1947 r., środki z Planu Marshalla pozwoliły na podjęcie prac w kilku najważniejszych obszarach, nazwanymi strefami akceleracji. Dokument ten przewidywał realizację robót publicznych finansowanych po części z funduszy, które pochodziły z dochodów ze sprzedaży artykułów zaferowanych darmowo przez Stany Zjednoczone. Już w roku finansowym 1948–1949 z tego funduszu 70 mld lirów przeznaczono na roboty publiczne, z których 70% dano na prace melioracyjne na południu Włoch⁹.

Druga grupa problemów, o charakterze prawnym, dotyczyła definicji celów i trybu działania reformy gruntowej. W 1949 r. Rada Ministrów obradowała nad pierwszym projektem ustawy o reformie rolnej. Przewidywała ona wywłaszczenie gruntów prywatnych, przekraczających pewną powierzchnię i przekazanie tych terenów chłopom. Głównym celem tego typu działań miało być utworzenie drobnej własności chłopskiej. Największą trudnością przy tworzeniu ustawy o reformie rolnej było ustalenie kryteriów, na podstawie których można było dokonywać wywłaszczeń, w szczególności ich maksymalną granicę¹⁰. Przygotowanie programu, który uwzględniłby specyficzne warunki Włoch, było niezmiernie złożone ze względu na to, iż struktura własności, typy gospodarstw i poziomy wydajności były bardzo zróżnicowane w poszczególnych regionach. Jak podkreślał Manlio Rossi Doria, realizacja reformy rolnej musiała być oparta na kilku podstawowych zasadach społecznych, które obowiązywały w większości przypadków, a nie na całkowicie homogenicznych kryteriach technicznych¹¹. Wiedząc, iż definicja kryteriów wywłaszczania obowiązujących w całym kraju wydłużyłaby czas potrzebny na uchwalenie ustawy, zwiększając przy tym napięcia społeczne, stworzono specyficzne przepisy prawne dla tych regionów, w których istniało największe opóźnienia rozwojowe i koncentracja własności.

W grudniu 1949 r. w parlamencie włoskim przedstawiono projekt ustawy (*la legge Sila*), której wyraźnym celem było przeprowadzenie reformy gruntowej rozległej strefy latyfundiów w *Mezzogiorno*¹². Ustawa ta przewidywała natychmiastowe wywłaszczenie posiadłości powyżej 300 ha (art. 1) i bardzo krótki czas

⁹ F. Vöchting, *La questione meridionale*, Cassa per il Mezzogiorno, Studi e testi, Napoli 1955, s. 468.

¹⁰ G. E. Marciani, *L'esperienza della Riforma agraria in Italia*, Giuffrè, Milano 1966, s. 29.

¹¹ M. Rossi Doria, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, L' Ancora del Mediterraneo, Napoli 2004.

¹² Legge 12 maggio 1950, n. 230, *Provvedimenti per la colonizzazione dell'altopiano della Sila e dei territori ionic contermini*, G.U. del 20.05.1950.

na działania z tym związane i przekazanie ich chłopom. Na mocy art. 5 tejże ustawy tereny wyłączone miały zostać przekazane powstałej w 1947 r. instytucji¹³ – L'Opera per la valorizzazione della Sila – do 31 grudnia 1952 r.

Ponieważ podobne warunki występowały również na innych terenach wielkoobszarowych, ówczesny minister rolnictwa Włoch Antonio Segni przygotował tzw. ustawę tymczasową *Przepisy dotyczące wyłączenia, melioracji, przekształceń i przekazania gruntów chłopom*. Zostały one ogłoszone 21 października 1950 r. i rozszerzały na terytoria objęte przekształceniami gruntowymi lub rolnymi przepisy zawarte w ustawie o kolonizacji. Ustawa ta miała charakter wybitnie polityczny. Zamierzała pokazać wolę rządu do zajęcia się problemem zmian własnościowych mających istotne znaczenie społeczne. Nie określała ona jednakże zakresu geograficznego stosowania, który miał być określony przez rząd do 31 czerwca 1951 r., ani nie podawała cech rolniczych terenów wyłączaanych. Precyzowała jedynie, że przyjęte działania nie będą miały zastosowania w przypadku „terenów o intensywnej produkcji tworzących jednorodny i efektywne przedsiębiorstwa rolne” i ustaliła dla ich indywidualizacji całą serię wytycznych technicznych, trudnych do sprawdzenia. Dnia 27 grudnia 1950 r. została wydana przez Zgromadzenie Regionalne Sycylii, które posiadało pełną władzę ustawodawczą w kwestiach rolnych, ustawa o reformie rolnej na tej wyspie, która w swoich głównych założeniach była spójna z ustawą tymczasową.

Po opublikowaniu tych trzech aktów prawnych reforma rolna mogła zostać wprowadzona w życie. Nastąpiło to jednak z pewnym opóźnieniem, gdyż obawiano się zwiększenia znaczenia obozu przeciwnego jej realizacji. Dzięki aktom wykonawczym do trzech aktów prawnych, wydanym w następnym roku, reforma rolna mogła być przeprowadzona w regionach charakteryzujących się ekstenywną uprawą, niską produktywnością, położonych głównie na południu Włoch. W swojej formie reforma rolna ograniczyła się prawie wyłącznie do likwidacji latyfundiów południowowłoskich¹⁴.

1.2. Projekty odbudowy i industrializacji południa Włoch

Problematyka gospodarki południowych Włoch dyskutowana przez Zgromadzenie Ustawodawcze była dość anachroniczna, biorąc pod uwagę warunki ekonomiczne i społeczne kraju. Dyskusje dotyczyły głównie systemu własności, podziału własności ziemskiej czy też zrównoważenia obciążeń fiskalnych. Dynamika rozwoju przemysłowego była w znacznej mierze ignorowana i brakowało propozycji odnoszących się do problemu unifikacji gospodarczej

¹³ Legge 31 dicembre 1947, n. 1629, *Norme per l'istituzione dell'Opera di valorizzazione della Sila*, G.U. n. 30 del 06.02.1948.

¹⁴ G. E. Marciani, *L'esperienza...*, s. 32.

i społecznej kraju¹⁵. Partie polityczne pozostawiły kwestię wyrównywania się dysproporcji regionalnych działaniu wolnego rynku, bez tworzenia mechanizmu, który przyczyniłby się do ich zmniejszenia.

W obliczu braku polityki ekonomicznej nakierowanej na zwalczanie dualizmu gospodarczego, we Włoszech dojrzało przekonanie o konieczności powołania organizacji, która zajmowałaby się problemami południa Włoch i przygotowała propozycje dla ich rozwiązania. W dniu 8 listopada 1946 r., w czasie spotkania z przedstawicielami świata przemysłu i finansów, minister przemysłu i handlu Rodolfo Morandi zaproponował utworzenie organizacji, która miałaby za zadanie:

- a) śledzenie bieżącej sytuacji przemysłu w Mezzogiorno i studiowanie warunków, które sprzyjałyby rozwojowi istniejących i nowych działań koniecznych dla rozwoju przemysłowego na południu Włoch;
- b) promowanie inicjatyw przemysłowych wśród reprezentantów firm przemysłowych i finansowych;
- c) współdziałanie z kompetentnymi władzami, gdyż pozostały bariery, które stanowiły przeszkodę dla rozwoju tych inicjatyw¹⁶.

Dnia 2 grudnia 1946 r. został utworzony SVIMEZ, Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Przemysłu na Południu Włoch. Organizacja ta miała stać się platformą intelektualną i operacyjną dla opracowania nowej polityki gospodarczej dla Południa (*nuovo meridionalismo*)¹⁷. W zamyśle twórców stowarzyszenie miało mieć charakter czysto techniczny, bez jakichkolwiek powiązań z siłami politycznymi i niezależne od rządu oraz skupiać „osoby i przedsiębiorstwa najbardziej reprezentatywne w gospodarce narodowej”¹⁸. Celem stowarzyszenia, zawartym w samej nazwie, było „proponowanie konkretnych programów działań i prac mających na celu stworzenie i rozwijanie działalności przemysłowej w regionach południowych i dużych wyspach włoskich”¹⁹.

Idea interwencji państwa w celu stworzenia bazy przemysłowej na południu Włoch znalazła uznanie wśród pracowników IRI. Doświadczenie pokazało, że industrializacja regionów przemysłowych nie powinna opierać się na tworzeniu przedsiębiorstw głównie ze środków publicznych, pomijając kwestie rentowności inwestycji. Te powinny być funkcją oczekiwanych zysków, co oznacza, że jeśli na Południu nie było opłacalne inwestowanie dla inwestorów prywatnych, to

¹⁵ P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 1986, s. 7.

¹⁶ *Cronistoria della Svimez*, [w:] *Il Mezzogiorno nelle ricerche della Svimez*, Roma 1968, s. 760.

¹⁷ Zob. V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo (red.), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, Il Mulino, Bologna 1988.

¹⁸ M. Finioia, *La visione del problema del Mezzogiorno in Donato Menichella e il suo apporto alla creazione della Svimez*, [w:] *Giornata di studio e testimonianza Donato Menichella*, Banca d'Italia, 23.01.1986.

¹⁹ Artykuł 2 statutu SVIMEZ, za R. Vaccaro, *Unità politica e dualismo economico in Italia 1861–1993*, CEDAM, Padova 1995, s. 220.

nie będzie również opłacalne dla państwa. Aktywność publiczna powinna być skoncentrowana nie na tworzeniu nowych przedsiębiorstw, ale warunków do ich powstawania, stymulowaniu tworzenia kapitału ludzkiego, zachęcaniu do akumulacji kapitału przemysłowego, ułatwiając dostęp do kredytów²⁰.

Propozycje industrializacji Południa były całkiem spójne z pojawiającymi się wówczas nowymi teoriami rozwoju gospodarczego obszarów zacofanych, które postrzegały uprzemysłowienie jako główne działanie w kierunku modernizacji systemu produkcyjnego²¹. Regiony południowe, jak wszystkie regiony zacofane, znajdowały się w stanie „permanentnej depresji”, charakteryzującej się niskim poziomem dochodu i występowaniem niewykorzystanych czynników produkcji, w szczególności pracy. Pełne zatrudnienie czynników wymagało dużego napływu inwestycji do tych regionów w celu przezwyciężenia barier infrastrukturalnych oraz oszczędności zewnętrznych niezbędnych do przyciągnięcia kapitału prywatnego. Wspólne inicjatywy podjęte przy udziale kapitału prywatnego i publicznego miały rozszerzyć bazę produkcyjną i absorbować niewykorzystane czynniki, w szczególności siłę roboczą.

Hipoteza o harmonijnym rozwoju całego systemu produkcyjnego była skonstruowana na bazie inicjatywy przekształcenia struktury gospodarczej południa Włoch. Istnienie gospodarki opartej na rolnictwie i małej produktywności na tak rozległym obszarze kraju stanowiło przeszkodę w stymulowaniu popytu na produkty przemysłowe i ograniczało możliwości rozwoju przemysłu i gospodarki północnej części kraju i przyniosłaby straty jej i całej gospodarce narodowej²². Wspieranie Południa pozwoliłoby zatem nie tylko na przezwyciężenie wielkich nierówności społecznych i politycznych, ale również na powiększenie dochodu narodowego całego kraju²³.

1.3. Przygotowanie interwencji nadzwyczajnych

Działania publiczne, mające wyciągnąć południowe regiony z „permanentnej depresji”, wymagały pozyskania znacznych środków finansowych oraz stworzenia organizacji zdolnej do zarządzania nimi w sposób efektywny i zgodny z ustalonymi celami. W 1947 r. Donato Menichella rozpoczął prace nad planami interwencji dla Południa, nawiązując współpracę z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju. We wrześniu 1949 r. MBOR zadeklarował gotowość

²⁰ G. Cenzato, *Sul problema industriale del Mezzogiorno*, [w:] V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo (red.), *Nuovo meridionalismo...*, s. 138.

²¹ Zob. m.in. P. N. Rosenstein Rodan, *Problems of industrialization...*, s. 202–211; W. A. Lewis, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, „Manchester School of Economics” 1954, No 22, s. 139–191.

²² R. Vaccaro, *Unità...*, s. 222.

²³ A. Molinari, *Necessità ed urgenza di industrializzare il Mezzogiorno*, [w:] *Contributi allo studio del problema industriale del Mezzogiorno*, SVIMEZ, Roma 1949, s. 35.

finansowania programu inwestycji publicznych na Południu pod warunkiem utworzenia autonomicznej jednostki operacyjnej²⁴. Decyzja tej międzynarodowej instytucji finansowej pozwoliła na promowanie w sferze politycznej idei planu interwencji nadzwyczajnych na Południu Włoch²⁵.

Jak wiadomo, realizacja planu jest uwarunkowana przez czynnik najrzsadszy. W przypadku programu inwestycji publicznych dla Południa wąskim gardłem okazała się organizacja. Ograniczona zdolność projektowania i realizacji administracji publicznej, obejmującej również szczebel lokalny utrudniała realizację obszernego programu działań w okresie, który ze względu na charakter antydepresyjny, musiał być stosunkowo krótki. W celu przezwyciężenia wąskich gardel powstała propozycja utworzenia autonomicznej jednostki finansującej wydatki, zarazem posiadającej efektywne instrumenty do programowania i realizacji działań.

Dnia 7 marca 1950 r. szef rządu Alcide de Gasperi przedstawił w trybie pilnym projekt ustawy o utworzeniu Funduszu dla prac nadzwyczajnych w interesie publicznym w południowych Włoszech. Instytucja ta miała stworzyć instrumenty operacyjne dla realizacji działań antydepresyjnych na korzyść tych regionów. Projekt ustawy przewidywał, że Fundusz powinien realizować „program preindustrializacji”, który obejmował plan prac publicznych dla poprawy warunków otoczenia i promocję działalności przemysłowej. Projekt przyznawał instytucji szeroką autonomię działalności, dzięki czemu mogła ona w łatwiejszy sposób pozyskiwać środki finansowe na realizację programów²⁶.

Podczas prac parlamentarnych projekt spotkał się z krytyką, ale nie przedstawiono żadnych działań alternatywnych dla polityki gospodarczej. Zwrócono uwagę, że problemy Południa nie mają charakteru wyłącznie gospodarczego; uznano również, iż określenie *Mezzogiorno* jako obszaru depresji jest nieodpowiednie, gdyż przyczyny opóźnienia Południa odnosiło do czynników otoczenia i ograniczało interwencje do realizacji robót publicznych²⁷. Rozwiązanie problemu dualizmu wymagało nie tylko inwestycji, ale również reformy natury instytucjonalnej, w szczególności szybkiego utworzenia regionów²⁸.

Krytyka ze strony komisji parlamentarnej znalazła odzwierciedlenie w tekście ustawy, w którym możliwości działania Funduszu w dziedzinie promocji działalności przemysłowej zostały faktycznie ograniczone. Zmieniono również

²⁴ A. La Spina, *La politica...*, s. 199.

²⁵ Zob. m.in. P. Barucci, *Ricostruzione...*, s. 336 i n.; L. D'Antone, *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Roma 1996, s. 82 i n.; A. Forzoni, D. Siclari, *Mezzogiorno che fare?*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1994.

²⁶ A. La Spina, *La politica...*, s. 202–203.

²⁷ G. Amedola, *Contro l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno*, [w:] R. Villari (red.), *Il Sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, Laterza, Bari 1961, s. 637–639.

²⁸ P. Bini (red.), *Il Mezzogiorno nel Parlamento Repubblicano (1948–1972)*, Vol. I, Milano 1976, s. 347–369.

zapisy w kwestii autonomii w stosunku do sił politycznych. Fundusz miał możliwość przygotowywania programów, finansowania i realizacji zadań, ale podstawowe wybory miały być ustalone w planie sformułowanym przez komitet międzyresortowy. Również pożyczki zaciągane przez Fundusz musiały być aprobowane przez Ministerstwo Skarbu i również Międzyrządowy Komitet ds. Kredytów i Oszczędności.

Wejście w życie ustawy stanowiło niezbędną przesłankę dla realizacji polityki pomocy dla Południa, ale stanowiło porażkę idei, które przyświecały utworzeniu SVIMEZ²⁹. Ustawa nie przewidywała żadnej formy interwencji dla rozpoczęcia rozwoju przemysłowego. Ponadto programy inwestycyjne zawierały podobną treść do programów zawartych w specjalnych ustawach i programach zagospodarowania przestrzennego. Nowa polityka dla Południa była jednak innowacyjna pod względem instrumentów administracyjnych wykorzystywanych dla interwencji, ale nie pod względem wyborów sektorowych inwestycji.

2. Faza preindustrialna w okresie interwencji nadzwyczajnych (1951–1961)

Rok 1950 oznaczał we Włoszech koniec odbudowy i początek fazy reformatorskiej. Reforma rolna i stworzenie Funduszu dla Południa (*Cassa per il Mezzogiorno*) były instrumentami rekompensaty społecznej i gospodarczej dla regionów południowych, a w szczególności miały poprawić warunki życia i produkcji w przedsiębiorstwach południa Włoch.

„Cud gospodarczy” zmienił szybko warunki odniesienia. Reforma rolna przyczyniła się do znacznych przeobrażeń, ale i tak znalazła się w cieniu rozwoju przemysłowego w północnej części kraju i emigracji z regionów południowych. Giuseppe Medici zaobserwował, iż „transformacja społeczeństwa rolniczego nie nastąpiła wskutek programu reformy gruntowej, ale wskutek impulsu rewolucji przemysłowej³⁰”. Również projekty związane z interwencjami nadzwyczajnymi musiały być zmodyfikowane ze względu na zmianę sytuacji gospodarczej. Realizacja ważnych inwestycji infrastrukturalnych dla poprawy warunków życia w *Mezzogiorno* była ważnym czynnikiem postępu dla tych regionów, ale szybki rozwój Centrum-Południa pokazał, że zwiększenie inwestycji publicznych nie było wystarczające do przeciwstawienia się tendencji w gospodarce włoskiej do rozwoju dualistycznego.

²⁹ G. Vigna, *Pasquale Saraceno*, Rusconi, Milano 1997, s. 158; G. Barone, *La Cassa e la "ricostruzione" del territorio meridionale*, [w:] D'Antone (red.), *Radici storiche...*, s. 92.

³⁰ G. Medici, *Introduzione*, [w:] *La riforma fondiaria trent'anni dopo*, Istituto Nazionale di Sociologia Rurale, Milano 1979, s. 25.

2.1. Realizacja reformy rolnej

Zgodnie z wytycznymi powstałymi w trakcie dyskusji parlamentarnych, tereny, które miała objąć ustawa tymczasowa, zostały ustalone jako funkcja głównego celu do osiągnięcia, czyli likwidacji latyfundiów. Realizację reformy powierzono specjalnym instytucjom osadnictwa (*enti di colonizzazione*). Były to autonomiczne jednostki, niezależne od zwykłej administracji, posiadające osobowość prawną. Każda z instytucji posiadała kompetencje odnośnie do jednego terytorium, w którym realizowała specjalny program zagospodarowania przestrzennego³¹.

W *Mezzogiorno* działało siedem instytucji osadnictwa. Zakres działalności instytucji był bardzo złożony. Osadnictwo przewidywało realizację tego wszystkiego, co było konieczne dla rozpoczęcia działalności gospodarstw rolnych i organizacji zbytu produktów. Instytucjom powierzono również zgodną z reformą delimitację terenów dla ich dalszej parcelacji i przekazania jej chłopom. Większość terenów została pozyskana w drodze wyłączenia, ale korzystano również z zakupionych gruntów prywatnych oraz przekazanych do dyspozycji gruntów państwowych. Największym problemem było oczywiście wyłączenie terenów i określenie trybu postępowania przy transferze własności. Ustawa zawierała obiektywne kryteria w celu zapewnienia jednorodności mechanizmu wyłączenia. Instytucjom osadnictwa pozostawiono jednak pewien zakres swobody przy wyborze właścicieli, którzy uprawiali ziemię w sposób ekstensywny i tych, którzy potrzebowali jej do intensyfikacji produkcji. Nie można było wyłączyć gospodarstw, które charakteryzowały się wysoką wydajnością i które oferowały pracownikom godne warunki życia³².

Również kryteria przydzielania ziemi rolnikom były w dużej mierze powierzone uznaniowości instytucji osadniczej, aby uwzględnić specyficzne cechy poszczególnych terenów. Zasada ogólna polegała na tworzeniu własności chłopskiej, tworząc gospodarstwa rodzinne. Podział własności ziemskiej następował najczęściej poprzez przyznanie farm, próbując rozwinąć w maksymalnym stopniu rozproszone osadnictwo w celu ułatwienia prac rolniczych i uniknięcia strat czasu i energii związanej z dojazdami. W południowych Włoszech, gdzie rozpowszechniona była własność parceli i chłopci posiadali zazwyczaj niewielkie poletka ziemi uprawnej, przekazywano tzw. kwoty integracyjne wynoszące od jednego do siedmiu hektarów, w zależności od wielkości posiadanego gospodarstwa.

³¹ M. Rossi-Doria, *Riforma agraria e azione meridionalista*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli 2003, s. 139–180.

³² R. Vaccaro, *Unità...*, s. 232.

Tabela 1. Charakterystyka obszarów *Mezzogiorno* objętych reformą rolną (w ha)

Region	Powierzchnia ogółem	Podział gospodarstw ze względu na wielkość terenów objętych reformą rolną w <i>Mezzogiorno</i> (odsetek powierzchni całkowitej)					
		do 2	2–10	10–50	50–100	100–500	pow. 500
Fucino	45 006	17,5	9,9	4,6	1,3	5,5	61,2
Puglia, Lucania i Molise	1 501 807	10,9	13,5	14,5	9,0	29,6	22,5
Kampania	126 891	13,9	18,0	17,7	7,9	21,9	20,6
Kalabria	573 489	8,5	11,1	13,2	8,2	28,5	30,5
Sycylia	2 570 733	19,6	20,3	17,8	8,2	20,5	13,6
Sardynia	2 408 900	5,5	13,7	24,6	12,2	19,5	24,5

Źródło: R. Vaccaro, *Unità politica e dualismo economico in Italia 1861–1993*, CEDAM, Padova 1995, s. 229.

W tabeli 1 pokazano, iż struktura własności gruntów objętych reformą rolną charakteryzowała się dominacją dużych gospodarstw i, co jest z tym związane, dużą liczbą pracowników rolnych. Stanowili oni dość pokaźny odsetek aktywnych zawodowo przypadających na km² (20–26%), z wyjątkiem Sardynii, gdzie odsetek ten wynosił zaledwie 12,3%.

Ogólnie rzecz biorąc, powierzchnia objęta reformą rolną była raczej niewielka (nie przekraczała 15% całości terytoriów nią objętych). Do 1962 r. rolnikom przekazano 427 085 ha ziemi, co oznaczało niecałe 4% powierzchni rolniczej i leśnej *Mezzogiorno*. Chociaż zakres reformy rolnej był raczej ograniczony, to duża część terenów przekazanych rolnikom zyskała znacznie na wartości dzięki pracom melioracyjnym i irygacyjnym realizowanym przez Fundusz dla Południa (FdP)³³.

Przekształcenia produkcyjne będące wynikiem reformy przyniosły znaczące efekty. W dziesięcioleciu 1953–1963 na wszystkich terenach objętych reformą rolną z wyjątkiem Sycylii otrzymano wzrost produkcji sprzedanej brutto o 125%, co daje roczną stopę wzrostu 8,5%. W 1953 r. wartość średniej produkcji brutto na 1 ha ziemi objętej reformą wyniosła 71 300 lirów, zaś na obszarze całego kraju wartość ta wyniosła 133 900. W 1963 r., w którym kończyły się przekształcenia własnościowe, wartość produkcji na terenach objętych reformą wzrosła średnio do 152 500 lirów, podczas gdy średnia krajowa wzrosła do poziomu 161 100³⁴.

Nastąpiły także istotne zmiany w strukturze produkcji rolnej na terenie objętym reformą. W latach 1953–1963 udział zbóż w produkcji sprzedanej brutto spadł

³³ M. Rossi-Doria, *Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi, Torino 1982, s. 81.

³⁴ G. E. Marciani, *L'esperienza della riforma agraria in Italia*, Edizioni Giuffrè, Collana della Svimez, Milano 1966, s.152–53.

o ponad połowę z 52,2 do 23,6%, podczas gdy nastąpił silny wzrost znaczenia upraw sadowniczych z 5,9 do 17,8% i produktów zwierzęcych z 11,1 do 26,4%³⁵.

Kiedy reforma rolna była na ukończeniu w swoich ogólnych zarysach i wniosła istotny wkład do rozwoju gospodarki Południa, rozwój przemysłowy na północy kraju wywołał falę emigracji z wiejskich terenów Południa i tym samym zmianę znaczenia rolnictwa w tworzeniu dochodu. Od początku lat sześćdziesiątych polityka rozwoju południa Włoch nie mogła być ograniczona do wspierania rolnictwa i nieuchronnie zmierzała do pobudzenia innych sektorów gospodarki.

2.2. Działalność Funduszu dla Południa

Fundusz dla prac nadzwyczajnych w interesie publicznym na południu Włoch (Fundusz dla Południa, FdP) powstał na mocy ustawy nr 646 z 10 sierpnia 1950 r.³⁶ Swoim zasięgiem działania obejmował nie tylko historyczny obszar *Mezzogiorno*, ale również znaczne obszary prowincji Rieti i Rzym, a także całe prowincje Latina i Frosinone.

Fundusz powstał jako instytucja posiadająca osobowość prawną z podstawowym zadaniem realizacji planu prac, mających na celu rozwój gospodarczy i społeczny na Południu Włoch. Odpowiedzialność polityczna nad działalnością Funduszu należała do Komitetu Międzyresortowego pod przewodnictwem ministra ds. interwencji nadzwyczajnych w *Mezzogiorno* i wyrażała się w corocznym przedstawianiu działalności koordynacyjnej Parlamentowi³⁷.

Komitet miał za zadanie sformułowanie „ogólnego planu działań nadzwyczajnych na lata 1950–1960 nakierowanych w specjalnym trybie na postęp gospodarczy i społeczny w południowych Włoszech”. Określenie planu było zatem kolejnym aktem administracyjnym. Dokument zawierał ogólny wykaz zakresu prac, które miały być realizowane w każdym obszarze interwencji. Jego realizacja była oparta na programach rocznych, które musiały być czasowo skoordynowane z działaniami innych organów państwowych³⁸. Działania te obejmowały m.in. meliorację, irygację, restrukturyzację rolną, budowę wodociągów i kanalizacji. Przewidywano również tworzenie przedsięwzięć dla poprawy jakości produktów rolnych i zwiększenia atrakcyjności turystycznej. W nowym kontekście polityki gospodarczej działania te stały się częścią bardziej ambitnego planu. Postrzegano je nie jako przesłanki dla rozwoju rolnictwa, ale jako warunek rozwoju całej gospodarki.

³⁵ *Ibidem*, s. 147.

³⁶ Legge 10 agosto 1950, n. 646 *Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)*, G.U. n.200 del 01.09.1950.

³⁷ W skład *Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno* wchodziłi ministrowie: rolnictwa, skarbu, przemysłu, prac publicznych i pracy. Zob. A. La Spina, *La politica...*, s. 203.

³⁸ Zob. m.in. G. Pescatore, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1962.

Fundusz miał jednak charakter instrumentalny, gdyż był powołany do realizacji konkretnego planu oraz posiadał charakter czasowy, gdyż miał być zlikwidowany w sytuacji ukończenia przewidzianych działań. Był predysponowany dla realizacji programów prac publicznych w różnych sektorach i skupiał kompetencje, które pozwalały przezwyciężyć tradycyjne bariery w koordynacji działań. Aby uniknąć trudności finansowych, nowa instytucja otrzymała własny budżet i dużą elastyczność w zarządzaniu środkami. W przeciwieństwie do innych organów administracji państwowej Fundusz nie musiał przedkładać preliminarza budżetowego, a jedynie sprawozdanie na dzień 30 czerwca każdego roku.

Ustawa nr 646 przewidywała wydatki całkowite w kwocie 1 bln lirów (1,6 mld dolarów amerykańskich) w okresie 1950–1960. Finansowanie tych wydatków pochodziło w dużej mierze z kwot przyznanych Włochom w ramach planu Marshalla (*European Recovery Program*)³⁹.

Tabela 2. Struktura wydatków Funduszu dla Południa w latach 1950–1960

Wyszczególnienie	W mld lirów	W mln dolarów
Prace melioracyjne i irygacyjne	440	704
Uporządkowanie terenów górskich	50	80
Działania związane z reformą rolną	280	448
Wodociągi	110	176
Infrastruktura drogowa	90	144
Turystyka	30	48
Ogółem	1 000	1 600

Źródło: G. Di Nardi, *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2006, s. 73.

W przypadku wymogów technicznych dla prac oraz konieczności szybkiego działania Fundusz mógł zaciągać zobowiązania przewyższające dotacje wynikające z ustawy. W celu ich pokrycia mógł emitować obligacje i zaciągać pożyczki, również za granicą, gwarantowane przez państwo, jednakże za aprobatą ministra skarbu. Z możliwości tej *Cassa per il Mezzogiorno* skorzystała już w pierwszym roku obrachunkowym. We wrześniu 1950 r. uzyskała ona pożyczkę dolarową od Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju. Fundusz posiadał zatem wyjątkową autonomię, a jego działalność była uwarunkowana wyłącznie wskazaniami planu. Taka autonomia była przedmiotem krytyki już w trakcie dyskusji nad projektem ustawy⁴⁰.

³⁹ P. Ginsborg, *A History of Contemporary Italy. Society and Politics, 1943–1988*, Palgrave Macmillan, New York 2003, s. 159.

⁴⁰ S. Cafiero, *La nascita della Cassa*, [w:] *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano 1975, s. 179.

Doświadczenie pokazało, że realizacja szerokiego programu wydatków była zadaniem przekraczającym możliwości lokalnych jednostek. Jak przewidywała ustawa, Fundusz mógł udzielać koncesji na wykonywanie pewnych prac lokalnym jednostkom administracji państwowej i konsorcjom, ale formalizacja koncesji przedstawiała wiele trudności. Opracowane projekty nie były spójne i często nie były poparte odpowiednimi badaniami hydrologicznymi, geologicznymi czy gleboznawczymi. Realizacja nie zawsze mogła przebiegać w odpowiednim rytmie ze względu na braki w organizacji i sprzęcie.

Zdaniem wielu autorów włoskich, nowa instytucja okazała się odpowiednia do zadań, do których realizacji została powołana. Pozwoliła na przezwyciężenie starego problemu koordynacji działań między państwem a organami lokalnymi i pozwoliła na realizację szerokiego programu infrastrukturalnego, który znacznie przyczynił się do postępu społecznego, poprawy warunków gospodarowania oraz wzmocnienia struktury produkcyjnej rolnictwa południowowłoskiego⁴¹.

2.3. Przygotowania do drugiej fazy interwencji

Druga połowa lat pięćdziesiątych stała pod znakiem nasilenia się procesów integracyjnych w Europie Zachodniej. Podpisując traktaty rzymskie, Włochy wyraziły gotowość uczestnictwa w budowaniu wspólnego rynku europejskiego. Obawiano się jednak, że korzyści z tego względu odniosą przede wszystkim regiony północne, leżące bliżej centrum Europy. To mogłoby jeszcze bardziej pogłębić różnice między obiema częściami kraju i zniweczyć podjęte działania modernizacyjne⁴².

Intensywny rozwój przemysłowy w regionach północnych powiększył jeszcze różnice między Centrum-Północą a Południem. Wyniknęła z tego konieczność reorientacji wydatków publicznych w rosnącej proporcji w kierunku finansowania inicjatyw przemysłowych i bezpośrednio produkcyjnych, zamiast tradycyjnych prac publicznych i budownictwa. Z drugiej strony niewielkie rozmiary aparatu produkcyjnego na Południu sprawiały, że firmy z Północy były angażowane do realizacji prac publicznych na obszarze interwencji Funduszu dla Południa. Inwestycje realizowane na Południu miały zatem efekt mnożnikowy w regionach już rozwiniętych. Inicjowanie procesu industrializacji na Południu dzięki inwestycjom miało również w krótkim okresie pobudzić popyt, który przyczyniłby się również do wzrostu zatrudnienia⁴³.

Możliwość realizacji polityki uprzemysłowienia *Mezzogiorno* spotkała się z rosnącym poparciem wewnątrz klasy politycznej. Uchwalenie ustawy nr 289

⁴¹ R. Vaccaro, *Unità...*, s. 240.

⁴² G. di Nardi, *Politiche...*, s. 92.

⁴³ F. Pilloton, *Effetti moltiplicativi degli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno*, Roma 1960; B. Ferrara, *Nord-Sud. Interdipendenza di due economie*, Franco Angeli, Milano 1976.

z 11 kwietnia 1953 r. zwiastowało tzw. drugą fazę interwencji nadzwyczajnych, tj. politykę industrializacji. Ten akt prawny nakierowany był wyłącznie na wzbogacenie oferty finansowania sektora poprzez utworzenie trzech instytucji kredytu przemysłowego: ISVEIMER (dla Włoch kontynentalnych), IRFIS (dla Sycylii) i CIS (dla Sardynii).

Punktem przełomowym w polityce uprzemysłowienia była ustawa nr 634 z 29 lipca 1957 r. *Provvedimenti per il Mezzogiorno* (Zarządzenia dla Południa)⁴⁴. Ustawa ta przedłużała działalność Funduszu do końca 1965 r. i znacznie zwiększyła dotacje⁴⁵. Rozszerzała również zakres działalności m.in. o inicjatywy w zakresie szkolnictwa, turystyki oraz prace restauracyjne. Przewidywała również ułatwienia dla rzemiosła i rybołówstwa, a w szczególności bardziej wyraziste działania na rzecz pobudzenia rozwoju przemysłowego. Przedsiębiorstwa państwowe zostały zobligowane do lokalizowania na Południu 60% nowych inwestycji i 40% inwestycji ogółem⁴⁶.

Ustawa ta przewidywała również dotacje kapitałowe w wysokości do 20% udokumentowanych wydatków, zwolnienia z podatku dochodowego dla firm inwestujących w *Mezzogiorno* w wysokości 50% i udogodnienia dla małych i średnich przedsiębiorstw tworzonych w gminach o małych rozmiarach nieprzekraczających 75 tys. mieszkańców. Kryteriami przyznania środków były: lokalizacja inicjatywy, możliwość absorpcji siły roboczej, udział w rozwoju gospodarki regionu i wysokość inwestycji na głowę mieszkańca. W szczególny sposób miał być stymulowany rozwój takich gałęzi przemysłu, jak: mechaniczny, chemiczny, metalurgiczny, wydobywczy oraz wyspecjalizowany spożywczy, które uważano za branże w największym stopniu mogące stymulować rozwój lokalnych gospodarek⁴⁷.

Ustawa była wyrazem wyboru koncepcji uprzemysłowienia za pomocą biegunów wzrostu (*industrializzazione per poli*), zainspirowanej teoriami rozwoju nie zrównoważonego, która przewidywała generowanie w wybranych strefach korzyści skali i pozytywnych efektów zewnętrznych podobnych do tych, które występowały w regionach wysoko rozwiniętych⁴⁸. W tym celu przewidywała również utworzenie konsorcjów przemysłowych dla zarządzania realizacją i utrzymaniem infrastruktury na terenach, na których przewidziana była koncentracja nowych przedsiębiorstw. Konsorcja takie miały być tworzone przez gminy, prowincje, izby handlowe, przemysłowe i rolnicze czy też inne zainteresowane instytucje. Były one instrumentem dla uniknięcia rozproszenia środków, koncentrując

⁴⁴ Legge 29 luglio 1957, n. 634 Provvedimenti per il Mezzogiorno, G.U. n. 193 del 03.08.1957.

⁴⁵ Ustawa podwoiła środki dla *Cassa per il Mezzogiorno* z 1080 do 2069 mld lirów w cenach bieżących, zob. A. La Spina, *La politica...*, s. 208.

⁴⁶ S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950–1993)*, Piero Lacaita Editore, Manduria–Bari–Roma 2000, s. 42–54.

⁴⁷ G. Di Nardi, *Politiche...*, s. 218–219.

⁴⁸ A. La Spina, *La politica...*, s. 207.

działania przemysłowe na ściśle określonych i konkretnych terenach. Ich utworzenie oznaczało istotną zmianę w polityce interwencjonizmu na Południu. Polegała ona na odejściu od polityki opartej jedynie na pracach publicznych do skoordynowanej interwencji, która przewidywała realizację prac mających na celu poprawę warunków dla prowadzenia działalności przemysłowej. Nowa polityka, realizowana przy współpracy sektora publicznego i prywatnego, stanowiła przejaw realizacji propozycji, które SVIMEZ przedstawił 10 lat wcześniej.

Kryteria stworzone przez ustawę nr 634, mające ułatwić inicjatywy w małych gminach, okazały się niewystarczające, aby w efektywny sposób przyczynić się do rozwoju przemysłowego na Południu Włoch⁴⁹. W następnych latach pojawiły się różne akty prawne, które sprzyjały penetracji średnich i dużych przedsiębiorstw, zwiększając rozmiary przedsiębiorstw mogących ubiegać się o wsparcie, jak i gmin, w których lokalizowana była działalność. W szczególności ustawa nr 1462 z 29 września 1962 r. zniosła wszelkie ograniczenia dotyczące lokalizacji małych i średnich inicjatyw przemysłowych, a subwencjami i ułatwieniami kredytowymi objęto również duże inicjatywy⁵⁰. Podjęto również działania na rzecz zwiększenia efektywności konsorcjów przemysłowych – Fundusz mógł sfinansować do 85% wydatków na inicjatywy infrastrukturalne oraz do 50% wydatków na budowę obiektów przemysłowych i hoteli robotniczych.

3. Faza industrializacji Południa (1962–1975)

Od początku istnienia Funduszu dla Południa trwały debaty nad harmonizacją jego działalności z krajową polityką gospodarczą. Szczególnie ważne było dążenie do bardziej zrównoważonego terytorialnie systemu produkcyjnego. W roku 1962 rozpoczyna się nowa faza interwencjonizmu, która stała się częścią integralną krajowego programowania gospodarczego.

Choć pierwsze inwestycje w zakresie industrializacji Południa rozpoczęto już w 1958 r., to w zasadzie największe nasilenie działań w tym zakresie przypało na lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte. Obejmowały one przede wszystkim tworzenie terenów i centrów przemysłowych, które miały przyciągnąć inwestycje wielkich przedsiębiorstw publicznych i prywatnych, a także stworzenie wielkich kompleksów przemysłu ciężkiego⁵¹.

Najważniejszym kanałem interwencji publicznych i zarazem głównym motorem uprzemysłowienia okazał się system udziałów państwowych (Iri, Eni, Efim).

⁴⁹ G. Podbielski, *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Roma 1978, s. 48–49.

⁵⁰ Legge 29 settembre 1962, n. 1462, *Norme di modifica ed integrazione delle leggi 10 agosto 1950, n. 646, 29 luglio 1957, n. 634 e 18 luglio 1959, n. 555*.

⁵¹ L. D'Antone, *Radici storiche...*

Odpowiadał on koncepcji polityki odgórnej (*top-down approach*), w której definicja interwencji, wybór lokalizacji i instrumentów realizacji leżały w gestii rządu centralnego⁵².

3.1. Programowanie na południu Włoch

Celem fundamentalnym polityki programowania była redukcja tych nierówności gospodarczych, których rynek nie tylko nie był sam w stanie zlikwidować, ale również wykazywały tendencję do pogłębiania się. Największe znaczenie miała oczywiście różnica dochodów między Południem a Centrum-Północą. Aby uruchomić proces, który przyczyniłby się do jej stopniowej likwidacji, inwestycje publiczne miały wspierać sektory bezpośrednio produkcyjne w celu wygenerowania efektów zewnętrznych koniecznych dla stworzenia samonapędzającego się systemu gospodarczego w *Mezzogiorno*⁵³.

Cel zrównoważonego rozwoju miał być osiągnięty dzięki budowie infrastruktury i wykorzystaniu środków mających przyciągnąć kapitał prywatny. Nie chodziło o stworzenie samej infrastruktury, ale o aktywację centrów produkcji przemysłowej na obszarach interwencji. Dla harmonijnego rozwoju ważne jest nie tylko lepsze rozmieszczenie terytorialne działalności gospodarczej, ale również większy stopień komplementarności różnych branż w kraju. Zachęty dla rozwoju przemysłowego na Południu nie miały na celu ograniczenia rynków zbytu istniejących na Północy, ale miały stanowić część systemu przemysłowego Włoch zlokalizowaną na południu kraju. Propozycje zgłaszane przez ekspertów i polityków podkreślały możliwość uwarunkowania inwestycji publicznych i prywatnych w celu osiągnięcia zrównoważonego systemu gospodarczego i brały pod uwagę kontekst kulturowy, w którym dojrzewała idea polityki planistycznej.

Debata nad programowaniem nabrała znaczenia od grudnia 1954 r., wraz z przedstawieniem Planu rozwoju zatrudnienia i dochodu we Włoszech w dziesięciolecie 1955–1964 przez ministra finansów Ezio Vanoniego⁵⁴. Akceptując ten plan, rząd włoski przyjął *implicite* istnienie planistycznej linii polityki gospodarczej, która stanowiła alternatywę dla „interwencji nadzwyczajnych”.

W planie Vanoniego na lata 1955–1965 założono realizację trzech celów⁵⁵:
– utrzymanie tempa wzrostu gospodarki włoskiej na poziomie 5% rocznie,

⁵² Zob. m.in. G. Bodo, G. Viesti, *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli, Roma 1997; F. Barca, S. Trento, *La parabola delle "Partecipazioni Statali": una missione tradita*, [w:] F. Barca, *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma 1997.

⁵³ *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955–1964*, [w:] *La programazione economica in Italia*, Ministero del Bilancio, Roma 1967, s. 103–190.

⁵⁴ N. Novacco, *Politiche per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 1995, s. 65; P. Saraceno, *Gli anni dello schema Vanoni (1953–1959)*, Giuffrè, Milano 1982.

⁵⁵ G. Di Nardi, *Politiche...*, s. 110–111.

– stworzenie 4 mln nowych miejsc pracy (miały one pozwolić na absorpcję odchodzących z pracy w rolnictwie, bezrobotnych oraz młodzieży wchodzącej na rynek pracy),

– zwiększenie zdolności konkurencyjnej gospodarki włoskiej, aby proces rozwojowy był wspierany wzrostem importu zagranicznych surowców i podzespołów, opłacanych dzięki wzrostowi eksportu włoskich dóbr i usług.

Cud gospodarczy powiększył nierówności terytorialne. Zwiększone zapotrzebowanie na siłę roboczą na Północy wywołało silne procesy migracyjne do tych regionów i intensywny wzrost obszarów miejskich, a w konsekwencji silny popyt na infrastrukturę i co za tym idzie wzrost wydatków publicznych. Te zanotowały roczne tempo wzrostu w granicach 15–16% w regionach północno-zachodnich, podczas gdy zaledwie 5% w regionach południowych⁵⁶. Szybki wzrost wydatków publicznych stał się zatem dodatkowym czynnikiem rozwoju na Północy, uwypuklając nierówności systemu produkcyjnego. Aby przeciwstawić się tej tendencji, konieczna była realizacja polityki programowania, której celem priorytetowym byłoby tworzenie miejsc pracy na Południu. Absorpcja nadwyżkowej podaży siły roboczej „na miejscu” pozwoliłaby również na redukcję kosztów socjalnych rozwoju.

Ważnym momentem dla realizacji polityki programowania było ogłoszenie informacji dodatkowych w raporcie ogólnym o sytuacji gospodarczej kraju w 1962 r. W tym dokumencie minister finansów Ugo La Malfa zajął pozycję wyraźnie wspierającą politykę programowania i potwierdził, iż tendencja do powiększania się nierówności terytorialnych nie została jeszcze odwrócona, pomimo aktów prawnych przyjętych w celu wspierania *Mezzogiorno*⁵⁷. Szybki wzrost w latach pięćdziesiątych przyczynił się wprawdzie do zwiększenia produktywności, dochodów i konsumpcji w gospodarce południa Włoch, ale spowodował pauperyzację otoczenia gospodarczego, społecznego niezdolnego do odnalezienia nowej równowagi na bazie bardziej nowoczesnych warunków produkcji. Minister La Malfa położył akcent na konieczność prowadzenia polityki gospodarczej, która przyniosłaby namacalne efekty w okresie krótkim. Proponował politykę skierowaną na oddziaływanie na cały system gospodarczy, orientując działalność podmiotów publicznych i prywatnych na przyspieszenie rozwoju regionów opóźnionych w rozwoju⁵⁸.

⁵⁶ *Rapporto del Vice Presidente della Commissione nazionale per la programmazione economica*, [w:] Ministero del Bilancio, *La programmazione economica in Italia*, Roma 1967, s. 173.

⁵⁷ *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano. Nota presentata al Parlamento dal Ministro del Bilancio, Ugo La Malfa, il 22 maggio 1962*, [w:] Ministero del Bilancio, *La programmazione economica...*, s. 92.

⁵⁸ F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, [w:] F. Barca (red.), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997, s. 94.

3.2. Stworzenie polityki industrializacji

Wraz z dekretem ministerialnym z 6 sierpnia 1962 r. stworzona została przy Ministerstwie Budżetu Narodowa Komisja ds. Programowania Gospodarczego pod przewodnictwem ministra budżetu, złożona z urzędników i przedstawicieli grup społecznych. W raporcie wiceprzewodniczącego Komisji Pasquale Saraceno, opublikowanym w 1964 r., zawarte zostały cele działań ekonomicznych. Obejmowały one utrzymanie wysokiej stopy wzrostu globalnego, zwiększenie kapitału społecznego oraz eliminację nierówności istniejących w systemie produkcyjnym. Wśród tych nierówności najbardziej istotny był dualizm rozwojowy Południa i Północy, widoczny nadal w latach pięćdziesiątych. W latach 1950–1962 wzrost zatrudnienia poza rolnictwem na Południu był wyraźnie niższy niż w pozostałych regionach kraju. Najwyższy wzrost, z roczną stopą 3,2% zanotowano w regionach środkowo-wschodnich, które zaabsorbowały 44% nowo zatrudnionych poza rolnictwem. W regionach północnych roczny wzrost zatrudnienia wyniósł 2,8%, co stanowi wartość równą średniej krajowej. Zatrudnienie w sektorach pozarolniczych na Południu rosło w tempie zaledwie 2,3% rocznie⁵⁹.

Dynamika zatrudnienia była jedną z oznak tendencji do powiększania się nierówności systemu gospodarczego Włoch. Dlatego też Komisja zaproponowała rozszerzenie bazy produkcyjnej regionów południowych i przyjęła jako cel bezpośredni stworzenie w tych regionach 40% nowych miejsc pracy, które miały być zrealizowane w dziesięcioletnim okresie 1964–1973⁶⁰.

Aby osiągnąć ten cel, należało przede wszystkim przezwyciężyć przeszkody dla rozwoju przemysłowego na Południu. Istniały tutaj dwojakiego rodzaju problemy: pierwszy dotyczył stworzenia bardziej harmonijnych relacji między wielkim przemysłem a lokalnym systemem produkcyjnym, drugi zaś – działań koniecznych dla ożywienia małej i średniej przedsiębiorczości. Na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych niektóre grupy przemysłowe, zarówno prywatne, jak i z udziałem państwa, stworzyły w regionach południowych zakłady produkcyjne, ale ich włączenie do systemów lokalnych okazało się nieudane, gdyż nie można było pobudzić rozwoju sieci małych i średnich przedsiębiorstw. Brakowało również koniecznego impulsu dla kształcenia kadr i zwiększenia zdolności operacyjnej administracji lokalnej, a także efektywnego wsparcia dla inicjatyw prywatnych.

Instrumentami operacyjnymi, które miały przezwyciężyć te wąskie gardła, były: udziały państwa, bodźce ekonomiczne do inwestycji przemysłowych oraz Fundusz dla Południa. W pierwszym przypadku zdecydowano, iż w *Mezzogiorno* miały być lokalizowane wszystkie nowe inicjatywy i zarazem

⁵⁹ *Rapporto del Vice Presidente della Commissione nazionale per la programmazione economica*, [w:] Ministero del Bilancio, *La programmazione economica...*, s. 166.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 173.

przyczynić się do stworzenia kapitału ryzyka, którego zawsze brakowało w rzeczywistości południowej części kraju. W przypadku systemu bodźców miał on zagwarantować łatwość inwestowania na południu Włoch w tym sensie, iż bodźce były zarezerwowane wyłącznie dla *Mezzogiorno*, podczas gdy w regionach o wysokich wskaźnikach inwestycji wręcz zniechęcały do dalszego inwestowania. W przypadku inwestycji o dużych rozmiarach wymagano, aby ich lokalizacja była bezpośrednio związana z celami programu. Fundusz dla Południa miał pomóc w realizacji niezbędnej infrastruktury i interweniować przy kształceniu personelu pomocy w rozwoju. Jego działania miały być nakierowane na wyodrębnione strefy, które miały być obszarem większej koncentracji działalności produkcyjnej, jak: nawadniane obszary rolnicze, tereny i ośrodki rozwoju przemysłowego oraz obszary o widocznych walorach turystycznych. Instrumenty te miały stworzyć warunki do napływu inwestycji spójnych z celami programu.

Te wytyczne zostały uwzględnione w pierwszym projekcie krajowego programowania gospodarczego, zwanym planem Gilottiego, przedstawionym 27 czerwca 1964 r. Dokument kładł nacisk na ujednoczenie instrumentów zarządzania gospodarką i przekazywał decyzje o działaniach na południu Włoch organom programowania ogólnego. Oznaczało to znaczne ograniczenie autonomii Funduszu dla Południa i wzbudziło niepokój, czy przyjmując podejście makroekonomiczne i instytucjonalne, programowanie nie rozmyje celów zawartych w raportach La Malfy i Saraceno. Polemika między zwolennikami programowania a „merydionalistami” opóźniła sformułowanie Krajowego Programu Gospodarczego, który został przyjęty dopiero w 1967 r.⁶¹

3.3. Narodowy Program Gospodarczy i Plan Koordynacji

Uchwalenie ustawy nr 717 z 26 czerwca 1965⁶², która przedłużyła działalność Funduszu dla Południa o dalsze 15 lat, była wynikiem kompromisu między zwolennikami polityki mającej zrównoważyć rozwój terytorialny w ramach „programu krajowego” oraz zwolennikami utrzymania interwencji nadzwyczajnych. Ustawa ta stanowiła ważny przełom w polityce gospodarczej dla Południa, gdyż jako cel fundamentalny interwencji nadzwyczajnych obrała industrializację tej części kraju i umiejscowiła go w ramach krajowego systemu programowania⁶³.

Strategia działania przyznawała decydującą rolę koncentracji inwestycji, pobudzaniu rozwoju przemysłowego, kształceniu zawodowemu oraz rozwojowi małej i średniej przedsiębiorczości lokalnej. Wybór inwestycji i przyznanie zachęt

⁶¹ M. Annesi, *Miti e paradossi della programmazione: la “Cassa per il Settentrione”?*, [w:] M. Carabba (red.), *Mezzogiorno e Programmazione (1954–1971)*, Giuffrè, Milano 1980, s. 649–670.

⁶² Legge 26 giugno 1965, n. 717, *Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, G.U. n.159 del 30.06.1965.

⁶³ R. Vaccaro, *Unità politica...*, s. 254.

miało być uwarunkowane dobrze sformułowanymi celami rozwoju oraz spójne z Narodowym Programem Gospodarczym. Decyzje o przyznaniu preferencyjnych kredytów musiały uzyskać zgodę ministra, co oznaczało w praktyce upolitycznienie działalności kredytowej⁶⁴.

Działalność Funduszu dla Południa została rozszerzona o finansowanie projektów związanych z wykorzystaniem badań naukowych oraz promowanie działalności socjalnej i edukacyjnej we współpracy z instytucjami i przedsiębiorstwami. Aktywność w tych obszarach miała wykorzystać doświadczenia podmiotów prywatnych, zaś koordynacja działalności prywatnej z publiczną miała zapewnić bardziej efektywną realizację celów rozwojowych⁶⁵.

Pomostem między interwencjami nadzwyczajnymi a Narodowym Programem Gospodarczym miał być Plan koordynacji interwencji publicznych na południu Włoch (1965–1969). Dokument przewidywał kontynuację programów już przewidzianych robót publicznych i późniejszą ocenę realizowanych prac w perspektywie silnej koncentracji terytorialnej inwestycji w „obszarach intensywnego rozwoju”. Były to tereny rolnicze lub potencjalne regiony turystyczne, które posiadały najlepsze perspektywy na zwiększenie dochodu w okresie krótkim. Plan przewidywał, że stymulowanie rozwoju przemysłowego będzie obejmowało konkretne branże, przyznając priorytet wysoko wyspecjalizowanemu przemysłowi spożywczemu, chemicznemu i maszynowemu.

Proponowano ponadto osiągnięcie większej racjonalności w terytorialnej dystrybucji przemysłu na Południu Włoch. W tym celu określono „obszary rozwoju globalnego”, dla których perspektywy rozwoju różnych sektorów uważane były za najlepsze, „obszary i centra przemysłowe”, czyli tereny o dobrych możliwościach rozwoju dla sektorów o mniejszym znaczeniu oraz „aglomeracje przemysłowe”, które były predysponowane i odpowiednio wyposażone dla pozyskania zakładów produkcyjnych. Wysokość subwencji uzależniona była od umiejscowienia inwestycji na jednym z tych terenów, rozmiarów inicjatywy i sektora produkcyjnego⁶⁶.

Zastosowanie ustawy nr 717 charakteryzowało się dużymi wypaczeniami. Aby zapewnić efektywną koncentrację inwestycji, liczba obszarów i ośrodków rozwoju powinna być ograniczona. Pod wpływem działań grup lokalnych ich liczba jednak znacznie wzrosła. Reformy konieczne dla realizacji efektywnej polityki programowania nie zostały przeprowadzone w odpowiednim czasie. Organy administracyjne przewidziane do programowania – Ministerstwo Budżetu i Programowania Gospodarczego oraz Komitet Międzyresortowy ds. Programowania

⁶⁴ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Bari 1993, s. 272.

⁶⁵ E. Hytten, *Esperienze di sviluppo sociale nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1969, s. 106; S. Cafiero, *Storia dell'intervento...*, s. 84.

⁶⁶ *Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno*, Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, Roma 1966, s. 24–25.

Gospodarczego – zostały stworzone dopiero dwa lata po wejściu w życie ustawy nr 717, zaś pierwszy krajowy program gospodarczy został ogłoszony na mocy ustawy nr 685 z 27 lipca 1967 r.⁶⁷

Kolejną poważną przeszkodą dla realizacji polityki programowania były napięcia inflacyjne w tym okresie. W raporcie Saraceno z 1964 r. podkreślano, iż warunkiem koniecznym dla realizacji polityki programowania jest stabilność pieniężna. Raport ostrzegał, iż w sytuacji stałego wzrostu cen, programowanie stałoby się wkrótce konstrukcją nierealną stworzoną na bazie danych, które w słabym stopniu odzwierciedlałyby warunki, w których miałby działać rząd. Rzeczywistość pokazała, iż procesy gospodarcze nie odpowiadały założeniom Narodowego Programu Gospodarczego, a stopa inflacji nie była kompatybilna z polityką programowania. W latach 1965–1970 indeks cen hurtowych (rok 1913 = 1) wzrósł z 286,43 do 342,77, zaś w okresie 1971–1975 z 335,81 do 629,4, natomiast w okresie 1980–1985 z 1354,78 do 2338⁶⁸. Począwszy od 1972 r. zainteresowanie polityką programowania słabło, zaś Drugi Narodowy Program Gospodarczy nie został uchwalony przez Parlament.

3.4. Utworzenie regionów i ich rola w realizacji polityki industrializacji

Począwszy od 1970 r., polityka wspierania południa Włoch charakteryzowała się stopniowym przekazywaniem zadań interwencji nadzwyczajnych zwykłej administracji. Wszystkie działania związane z pracami publicznymi i interwencjami w terenie były stopniowo przekazywane regionom, natomiast od strony politycznej zajmował się nimi Komitet Międzyresortowy ds. Programowania Gospodarczego (Il Comitato Interministeriale per la Programazione Economica, CIPE). Wspieranie Południa traciło sukcesywnie autonomię i stało się bardziej podatne na zmiany równowagi politycznej zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym.

Powstanie regionów było efektem silnej presji na dokonanie zmian instytucjonalnych. Była ona wynikiem niesprawności administracji centralnej, pojawiającego się zainteresowania planowaniem w skali regionu oraz lewicowych tendencji w polityce na szczeblu krajowym.

Konstytucja Republiki Włoskiej uchwalona 22 grudnia 1947 r. zapowiadała utworzenie regionów zwykłych oraz pięciu o statusie specjalnym: Sardynii, Sycylii, Valle d'Aosta, Trydentu-Górnej Adygi oraz Friuli-Wenecji Julijskiej⁶⁹.

⁶⁷ Legge 27 luglio 1967, n. 685, *Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966–1970*, G.U. n.203 del 14.08.1967.

⁶⁸ Istituto Centrale di Statistica, *Sommario di statistiche storiche 1926–1985*, ISTAT 1986, s. 299.

⁶⁹ J. Zakrzewska, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1986, s. 152.

W katalogu zasad ustrojowych, obok zasady regionalizmu, wpisano również zasadę autonomii jednostek lokalnych (samorządów) oraz zasadę decentralizacji administracji. Realizacja konstytucyjnej zapowiedzi wymagała uchwalenia wielu ustaw dotyczących regionów o statutach zwykłych⁷⁰. Nastąpiło to dopiero w latach siedemdziesiątych wraz z przyjęciem ustaw dotyczących regionów o statutach zwykłych regulujących wybory władz w regionach, a także przyjmowanymi w tym okresie statutami regionów⁷¹. Wnioskodawcy przedstawili wiele różnych motywów przeprowadzenia decentralizacji: zwiększenie sprawności administracji, przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez zmniejszenie nierówności między regionami, zwiększenie zakresu demokracji poprzez wspieranie udziału obywateli i wrażliwość na lokalne potrzeby⁷².

Już w czerwcu 1970 r. przeprowadzono wybory do pierwszych rad regionalnych. Jednak dopiero dwa lata później władze centralne wydały rozporządzenia pozwalające na przekazanie regionom uprawnień, funduszy i personelu. W lipcu 1975 r. regionalistom udało się przeforsować ustawę nr 382 sankcjonującą przekazanie ważnych funkcji z centrum do regionów, zaś w czerwcu i lipcu 1977 r. przedstawiciele najważniejszych partii osiągnęli porozumienie w sprawie rozporządzenia nr 616, dzięki któremu regiony uzyskały rozległe uprawnienia ustawodawcze w wielu ważnych dziedzinach.

Nowy model władzy między centrum a regionami był nadal daleki od federalnego. Większość budżetu regionów pochodziła z centrum, a władze centralne zachowały prawo weta wobec regionalnego prawodawstwa. Regiony miały jednak uprawnienia większe niż lokalne rządy kiedykolwiek przedtem w zjednoczonych Włoszech. Ustawodawcza władza regionów objęła wówczas takie dziedziny, jak: opieka zdrowotna, mieszkalnictwo, urbanistyka, rolnictwo, prace publiczne i niektóre elementy szkolnictwa. Ponadto w statutach regionalnych skutecznie sięgano po kompetencje w planowaniu terytorialnym, gospodarczym i strukturalnym. Działalność *Cassa per il Mezzogiorno*, nastawiona na finansowanie dużych inwestycji publicznych na Południu, była w coraz większym stopniu podporządkowana przedstawicielom rządów regionalnych.

Wiedza obywateli włoskich o nowej regionalnej reformie rozszerzała się powoli. W 1972 r., gdy regiony istniały tylko na papierze, aż dwie trzecie elektoratu niewiele lub nic nie słyszało o swoich własnych regionalnych rządach. Znajomość instytucji regionalnych wzrosła w połowie lat siedemdziesiątych, kiedy

⁷⁰ Najważniejszą rolę odegrały tutaj: Legge No 108/1968 Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale z 17.02.1968 r; Legge No 281/1970 Provvedimento finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario z 22.05.1970.

⁷¹ I. Bokszczanin, *Proces decentralizacji w Republice Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6(83), s. 113.

⁷² Zob. J. Zakrzewska, *Państwo i regiony we Włoszech*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 8–9, s. 178; R. D. Putnam, R. Leonardi, R. Y. Nanetti, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak, Kraków – Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1996, s. 39.

to na forum krajowym nasiliły się debaty na temat regionalnych rządów, a informacje o nich przeniknęły do szerszych warstw społeczeństwa. Odtąd został osiągnięty pewien stały poziom społecznej świadomości, choć zainteresowanie osłabło na Południu, gdzie nowe instytucje zaznaczyły swą obecność z pewnym opóźnieniem.

Wyniki badań przeprowadzonych przez Putnama pokazały, iż Włosi raczej pozytywnie oceniali reformę regionalną. W 1976 r. 38% dostrzegало, iż reforma ta przyniosła więcej dobrego niż złego, 22% było przeciwnego zdania, zaś 30% go w ogóle nie posiadała. Z czasem odsetek zadowolonych wzrastał (42% w 1987 r.) w porównaniu z niezadowolonymi (17%). Większymi entuzjastami okazali się mieszkańcy Północy (45% pozytywnie oceniających reformę 11% – było zdania przeciwnego) w porównaniu z mieszkańcami Południa (37% ocen pozytywnych – 24% negatywnych)⁷³.

Utworzenie regionów w 1970 r. niosło za sobą głębokie zmiany prawne w dziedzinie interwencji nadzwyczajnych, aby móc je dostosować do nowych warunków instytucjonalnych. Należały do nich Ustawa nr 853 z 6 października 1971 r. o finansowaniu Funduszu dla Południa w pięciolecie 1971–1975⁷⁴ oraz utworzenie Komitetu Reprezentantów Regionów Południowych w 1976 r., które dało możliwość jednostkom lokalnym bezpośredniego uczestnictwa w procesie decyzyjnym dotyczącym programowania⁷⁵.

Biorąc pod uwagę to, iż w poprzednim okresie zrealizowano wiele projektów infrastrukturalnych oraz to, że interwencje publiczne należały do kompetencji regionów, w ustawie nr 853 przedstawiono nową formę interwencji infrastrukturalnych. Chodziło tutaj o działania o charakterze międzysektorowym lub międzyregionalnym, mające na celu realizację dużych projektów infrastrukturalnych w celu ułatwienia działalności produkcyjnej, a w szczególności lokalizację działalności przemysłowej.

Inną nowością ustawy z 1971 r. było przypisanie Komitetowi Międzyresortowemu ds. Programowania Gospodarczego kompetencji zlikwidowanego Komitetu Ministrów ds. Południa Włoch, a w szczególności opracowania polityki przemysłowej obejmującej wydawanie dyrektyw branżowych i wyznaczanie lokalizacji. Dla realizacji tych zadań po raz pierwszy w tekście prawnym znalazła się formuła „programowanych negocjacji”. Zostały one zdefiniowane jako „mechanizm, za pomocą którego strona publiczna zobowiązywała się przyznać określone ułatwienia szczególnie korzystne dla strony prywatnej w obliczu realizacji dużych programów inwestycyjnych uważanych za bardzo znaczące

⁷³ R. D. Putnam, R. Leonardi, R. Y. Nanetti, *Demokracja...*, s. 90–91.

⁷⁴ Legge 6 ottobre 1971, n. 853, *Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971–1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno* (G.U. n. 271 del 26.10.1971).

⁷⁵ R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, [w:] R. Romanelli (red.), *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, Donzelli, Roma 1995, s. 173.

od strony ekonomicznej, technologicznej i rynku pracy⁷⁶. Instrument ten przyznał również członkom Komitetu szeroki zakres uznaniowości w zarządzaniu zasobami. Procedura przyznawania bodźców ekonomicznych była uzależniona od rozmiarów przedsięwzięcia. W przypadku wspierania małych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych procedura była stała⁷⁷, zaś dla przedsiębiorstw dużych subwencje i preferencyjne kredyty były przyznawane w sposób zróżnicowany, w zależności od branży i dyrektyw wydawanych przez CIPE⁷⁸.

Ważnymi implikacjami dla interwencji nadzwyczajnych było istotne ograniczenie kompetencji Funduszu dla Południa. Część zadań związanych z przygotowaniem i realizacją interwencji została przejęta przez regiony, zaś najważniejsze decyzje miały być podejmowane na szczeblu ministerialnym. Oznaczało to, iż w gestii Funduszu pozostały jedynie nadzór, pomoc techniczna i kontrola wykonania działań⁷⁹.

Innymi zmianami o mniejszym znaczeniu było powołanie towarzystwa finansowego, które miało obejmować udziały w przedsiębiorstwach powstałych na Południu oraz ponowne rozważenie roli koncentracji produkcyjnej. Ustawa podkreślała możliwości stymulowania lokalizacji zakładów przemysłowych w strefach charakteryzujących się dużym stopniem wyludnienia. W tym przypadku przewidziano dodatkowe bodźce i udogodnienia.

4. Reforma i zniesienie interwencji nadzwyczajnych (1976–1992)

Dylemat, dotyczący zniesienia lub reformy interwencji nadzwyczajnych, pojawił się znów pod koniec drugiego piętnastolecia działalności funduszu. Debatę została wywołana przez negatywne skutki kryzysu naftowego i raczej skromne rezultaty prowadzonej polityki programowania. Wysokie ceny ropy naftowej

⁷⁶ Camera dei Deputati, *Dizionario del Mezzogiorno: Organi, istituti e procedure dell'intervento straordinario, della normativa nazionale e comunitaria*, SVIMEZ, Roma 1992, s. 172.

⁷⁷ Procedura dotyczyła małych przedsiębiorstw, dokonujących inwestycji o wartości od 100 do 1500 mln lirów. W tym przypadku subwencje bezzwrotne były przyznawane w wysokości 35% wartości inwestycji w kapitał trwałe, obejmujących prace murarskie, przyłącza mediów, zakup maszyn i wyposażenia. Preferencyjne kredyty były przyznawane wysokości 35% całości inwestycji, obejmujących poza aktywami trwałymi, wartość zapasów materiałów i półproduktów. Ponadto objęte nią były przedsiębiorstwa średnie, które realizowały inwestycje o wartości między 1,5 a 5 mld lirów. W tym przypadku subwencje wynosiły od 15 do 20% wartości inwestycji w kapitał trwałe, zaś preferencyjne kredyty były przyznawane w wysokości od 35 do 50% wartości całej inwestycji. Zob. R. Vaccaro, *Unità politica...*, s. 259.

⁷⁸ Dla przedsiębiorstw, które dokonywały inwestycji w kapitał trwałe o wartości przekraczającej 5 mld lirów, wielkość subwencji wynosiła od 7 do 12%, zaś kredyty preferencyjne stanowiły od 30 do 50% wartości całkowitej inwestycji.

⁷⁹ A. La Spina, *La politica...*, s. 215–216; G. Morangiu, G. di Gaspare, *Il nuovo intervento straordinario per il Mezzogiorno*, Angeli, Milano 1988.

negatywnie wpłynęły na rozwój sektorów energochłonnych, takich jak petrochemiczny oraz hutniczy, które były silnie skoncentrowane w *Mezzogiorno*. Bezpośrednim skutkiem kryzysu był spadek inwestycji we Włoszech, a szczególnie w ich południowej części. Ponadto, pogorszenie się *terms of trade* spowodowało konieczność zwiększenia konkurencyjności eksportu. W okresie tym wielkość udzielonych kredytów na wsparcie eksportu przewyższała znacznie środki finansowe na industrializację Południa⁸⁰.

Kolejną istotną przeszkodą dla rozwoju Południa okazał się duży wzrost płac, który następował od początku lat siedemdziesiątych. Był on wynikiem działalności związków zawodowych oraz zniesienia tzw. klasek płacowych (*gabbie salariali*), tj. niższego poziomu płacy minimalnej dla pracowników z *Mezzogiorno*. W latach siedemdziesiątych wzrost płac przestał mieć jakikolwiek związek ze wzrostem produktywności⁸¹.

Ustawa nr 183 z 1976 r. zawierała kolejne modyfikacje w polityce interwencji nadzwyczajnych⁸².

Po pierwsze, wprowadzała programowanie pięcioletnie, które miało koordynować wszystkie inwestycje na Południu, zawierać wskazania celów interwencji oraz ich efekty dla zatrudnienia, produktywności i dochodów; dyrektywy dla Funduszu i jednostek z nim powiązanych, projekty specjalne oraz dyrektywy generalne i specjalne.

Po drugie, ustawa tworzyła Stałą Dwuizbową Komisję Parlamentarną ds. Południa (la Commissione parlamentare bicamerale permanente per il Mezzogiorno) złożoną z 15 posłów i 15 senatorów, a także wzmocniła Komitet Regionów Południowych (Comitato delle regioni meridionali), powierzając im funkcję kontrolną nad programowaniem i realizacją interwencji zwyczajnych i nadzwyczajnych na Południu. Ponadto, Komisja Parlamentarna miała uprawnienia do koordynacji interwencji w regionach południowych z wytycznymi krajowej polityki gospodarczej. Polityka przemysłowa nadal była zarządzana przez CIPE, który okresowo wskazywał sektory będące przedmiotem wsparcia oraz te, dla których miała być zniesiona każda forma wsparcia⁸³.

Po wprowadzeniu w życie ustawy nr 183 nastąpił również silny wzrost wydatków publicznych na cele socjalne w przedsiębiorstwach południowowłoskich. Po 1976 r. nowe inicjatywy korzystały z całkowitego zwolnienia z płacenia składek na ubezpieczenie społeczne, podczas gdy stare korzystały ze zwolnień częściowych. Spowodowało to istotny wzrost wydatków państwa na tę formę wspie-

⁸⁰ A. Del Monte, A. Giannola, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, NIS, Roma 1997, s. 267–268.

⁸¹ S. Rossi, *La politica economica italiana 1968–1998*, Laterza, Bari 1998, s. 15.

⁸² Legge 2 maggio 1976, n. 183, *Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976–80* (G.U. n.121 del 08.05.1976).

⁸³ A. La Spina, *La politica...*, s. 214; G. Podbielski, *Venticinque anni...*, s. 71.

rania przedsiębiorstw, która pochłaniała kilkakrotnie wyższe sumy niż wspieranie działań inwestycyjnych.

Według niektórych autorów, od połowy lat siedemdziesiątych o gospodarce *Mezzogiorno* można mówić jako o „gospodarce wspomaganiej” (*economia assistita*)⁸⁴. W porównaniu z okresami poprzednimi, których większość środków była przeznaczana na rozszerzenie zdolności produkcyjnych, zasoby w dominującej części zostały przeznaczone na wspomaganie przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem oraz dochodów rodzin. Ponadto, stopniowy spadek znaczenia bodźców do inwestowania jest postrzegany jako źródło wzrostu zróżnicowania dochodów między Południem a Północą, a także powiększenia różnic w produktywności⁸⁵.

W latach osiemdziesiątych narodziła się nowa koncepcja interwencji nadzwyczajnych nawiązująca do teorii rozwoju autocentrycznego⁸⁶. Była ona oparta na nowych kryteriach i instrumentach polityki przemysłowej, które nastawione były na wspieranie rozwoju poprzez oddziaływanie na wykorzystanie potencjału endogenicznego regionów. Dotychczasowy, egzogeniczny model industrializacji, oparty na rozwoju ogólnym, był postrzegany jako ten, który uzależnił gospodarkę *Mezzogiorno* od transferów publicznych i ze względu na trudną sytuację budżetu państwa nie mógł być kontynuowany w przyszłości⁸⁷.

Zwolennicy nowej koncepcji byli bardzo krytyczni w stosunku do interwencji nadzwyczajnych prowadzonych w przeszłości. Modelowi rozwoju przemysłowego opartego na inwestycjach publicznych w zakłady przemysłowe o dużej kapitałochłonności, przeciwstawiono model oparty na wspieraniu przedsiębiorczości lokalnej, silnie wyspecjalizowanej i gotowej do działania w warunkach silnej integracji europejskiej i międzynarodowej. Inną sprawą było to, iż struktura produkcyjna Południa nie była jeszcze gotowa na konfrontację z silną konkurencją zagraniczną.

Działalność Funduszu dla Południa miała zakończyć się 31 grudnia 1980 r. Tak się jednak nie stało, gdyż termin zakończenia prac tej instytucji był kilkakrotnie odraczany. W tym czasie odbywały się debaty dotyczące przyszłości interwencji nadzwyczajnych. Spośród wielu propozycji najważniejsze znaczenie miał projekt rządowy. Odnosił się on do istotnych przemian, które zostały stwierdzone w rozmieszczeniu działalności produkcyjnej w regionach południowych. Zaobserwowano ryzyko degradacji rozległych terytoriów (np. dotkniętych trzęsieniem

⁸⁴ A. Giannola, *Mezzogiorno, industrializzazione e imprese*, [w:] *Il sistema finanziario del Mezzogiorno*, numero speciale dei „Contributi all'analisi economica”, Banca d'Italia, Roma 1990; A. Graziani, *Mezzogiorno oggi*, „Meridiana” 1087, No 9.

⁸⁵ A. Del Monte, A. Giannola, *Istituzioni...*, s. 265.

⁸⁶ Zarys teorii został przedstawiony w pracy: D. Senghaas, *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik – Plädoyer für Dissoziation*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1977.

⁸⁷ C. Vita, *I modelli dualistici di sviluppo e il dibattito sul Mezzogiorno*, [w:] R. Realfonzo, C. Vita, *Sviluppo dualistico e mezzogiorni d'Europa. Verso nuove interpretazioni dei divari regionali in Europa e in Italia*, Franco Angeli, Milano 2006, s. 285.

ziemi z 23 listopada 1980, obejmujących Kampanię i Basilicatę). Powstała zatem konieczność podjęcia działań w tych regionach, w których opóźnienia rozwojowe wydawały się najtrudniejsze do pokonania.

Biorąc pod uwagę zróżnicowany charakter geograficznego terytorium *Mezzogiorno*, nowe interwencje nadzwyczajne miały uwzględnić większe zaangażowanie jednostek lokalnych. Projekt ustawy rządowej przyznawał regionom kompetencje w zakresie przedstawiania propozycji nowych działań i zarządzania specjalnymi projektami dotyczącymi niektórych spraw, jak np. obszary metropolitarne, tereny przemysłowe i strefy wewnętrzne. Nowo tworzonej Agencji ds. Mezzogiorno zarezerwowano natomiast realizację dużych projektów infrastrukturalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz udzielanie wsparcia dla przemysłu za pośrednictwem porozumień programowych.

Projekt rządowy wraz z dwiema propozycjami parlamentarnymi został przedłożony pod obrady Komisji nr 5 Izby Deputowanych. Prace tej Komisji okazały się szczególnie trudne i złożone, ze względu na liczne poprawki. Ustawa została przyjęta dopiero 1 grudnia 1983 r., dając dyspozycje dla trzyletniego finansowania interwencji nadzwyczajnych na południu Włoch. Pod względem operacyjnym nowy akt prawny zawierał kilka istotnych nowości, takich jak programowanie trzyletnie i rozszerzenie wsparcia na szeroką gamę nowych inicjatyw. Poza tym ustawa prolongowała dyscyplinę interwencji nadzwyczajnych aż do 31 lipca 1984 r., a więc do momentu, w którym Fundusz dla Południa został postawiony w stan likwidacji.

W marcu 1986 r. pojawiła się nowa ustawa dotycząca realizacji interwencji nadzwyczajnych⁸⁸. Zakres interwencji został poszerzony, zaś główny nacisk został położony na zatrudnienie i poprawę efektywności produkcji. Wizja *Mezzogiorno* jako „obszaru depresyjnego” ustąpiła miejsca wizji głęboko zróżnicowanych regionów. Nowe regulacje odniosły się do popularnych wówczas teorii rozwoju oddolnego, które tłumaczyły wzrost dochodu nie tylko poprzez powiększanie zasobów kapitałowych, ale również tworzenie i rozwój kapitału ludzkiego⁸⁹ oraz innymi czynnikami oddziałującymi na rynki, takimi jak: tendencje demograficzne oraz stan infrastruktury.

Ustawa z 1986 r. dała możliwość finansowania interwencji nadzwyczajnych do końca 1993 r. Tworzyła również w ramach Rady Ministrów Departament ds. Południa w celu pełnienia wszystkich funkcji przewidzianych przez prawodawcę. Aby realizować interwencję, utworzono Agencję Promocji Rozwoju Południa (*L'Agencia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno*). Zakres kompetencji nowej agencji był jednak znacznie mniejszy niż w przypadku Funduszu

⁸⁸ Legge 1 marzo 1986, n.64, *Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno* (G.U. n. 61 del 14.03.1986); G. Morangiu, G. Di Gaspare, *Il nuovo intervento...*

⁸⁹ O roli tego czynnika w rozwoju *Mezzogiorno*: M. Capparucci, *Il capitale umano come causa ed effetto dei divari di sviluppo del Mezzogiorno*, [w:] R. Brunetta, L. Tronti (a cura di), *Capitale umano e Mezzogiorno. I nuovi termini della questione meridionale*, Il Mulino, Bologna 1994, s. 399–434.

dla Południa⁹⁰. Do jej zadań należało wyłącznie finansowanie projektów regionalnych i międzyregionalnych o znaczeniu krajowym, finansowanie działalności prowadzonej przez jednostki zależne oraz przyznawanie ulg finansowych. Realizacja inwestycji ze środków publicznych została powierzona regionom, które również ponosiły pełną odpowiedzialność za przygotowanie planów rozwojowych.

W ustawie 64 z 1986 r. pojawiły się elementy nowatorskie, które wykazują pewne podobieństwa do wprowadzonej trzy lata później wspólnotowej polityki regionalnej. Przewidywano w niej m.in. pewną formę programowania w postaci programów trzyletnich, większe zaangażowanie regionów w przygotowanie i realizację programów, a nawet stworzenie departamentu odpowiedzialnego za ewaluację projektów umieszczonych w planach rocznych. Tak ambitny projekt ustawodawczy okazał się jednak w praktyce niewykonalny. Wymagałby on istnienia dobrze poinformowanej, efektywnej i bezstronnej administracji oraz autonomii decyzyjnej uczestniczących podmiotów, nastawionych na realną współpracę⁹¹.

Pod koniec okresu obowiązywania ustawy z 1986 r. ponownie pojawiła się krytyka polityki prowadzonej wobec *Mezzogiorno*⁹². Zbiegła się ona w czasie z debatą, która prowadzona była na szczeblu wspólnotowym, dotyczącą wspierania obszarów o schyłkowym przemyśle. Pojawiła się długo oczekiwana okazja na włączenie polityki regionalnej wspierającej obszary opóźnione w rozwoju w zakres interwencji zwyczajnych. Rząd włoski przewidział na mocy dekretu nr 451 z 22 października 1992 r. stopniowe przekształcenie interwencji nadzwyczajnych w zwyczajne zarządzanie interwencjami na terenach depresyjnych. Na mocy ustawy nr 488 z 19 grudnia 1992 r.⁹³ przeznaczono do likwidacji Agencję Promocji Rozwoju w *Mezzogiorno* i w ten sposób zakończono etap polityki wobec Południa trwającej ponad 40 lat.

5. Rezultaty gospodarcze Południa w okresie interwencji nadzwyczajnych

Okres 33 lat, który upłynął od rozpoczęcia interwencji nadzwyczajnych w 1951 r. do zakończenia działalności Funduszu dla Południa w 1983 r., można podzielić na trzy fazy. W pierwszej fazie dominowały głównie inwestycje, które

⁹⁰ L. Riviello, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna 1988.

⁹¹ A. La Spina, *La politica...*, s. 226.

⁹² Zob. m.in. G. Morangiu, G. Di Gaspare, *Il nuovo intervento...*

⁹³ Legge 19 dicembre 1992, n. 488, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1 marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive* (GU n. 299 del 21.12.1992).

można określić mianem przedindustrialnych, niezbędne przy zmianie struktury gospodarczej tego obszaru. Pod koniec lat pięćdziesiątych i na początku lat sześćdziesiątych (przyjęto w niniejszym opracowaniu rok 1961) można zaobserwować napływ inwestycji, które ze względu na kompleksowość, zasięg oraz różnorodność sektorów przyczyniły się do rozwoju przemysłu w pewnych regionach Południa.

Kryzys gospodarczy oznaczał przerwanie tego procesu. Świadczy o tym dynamika inwestycji w przemyśle: między 1962 a 1974 r. wzrosła ona ze 100 do 234 (średnia roczna stopa wzrostu to 7,3%), podczas gdy w okresie późniejszym spadła ona do poziomu 105 (średnia roczna stopa spadku to 8,5%). Oznacza to początek okresu stagnacji. Chociaż zakończenie interwencji nadzwyczajnych datuje się na rok 1993, to analiza statystyczna obejmuje okres do zakończenia działalności Funduszu dla Południa.

Dla trzech faz interwencji nadzwyczajnych przyjęte zostały następujące ramy czasowe⁹⁴:

Faza preindustrialna: 1951–1961.

Faza industrializacji: 1962–1974.

Faza stagnacji: 1975–1983.

Wielką zmianą, która niewątpliwie nastąpiła w tym okresie, było ograniczenie zatrudnienia w rolnictwie. Przyczyniły się do tego trzy czynniki: zmniejszenie stopy przyrostu naturalnego, emigracja oraz wzrost gospodarczy.

5.1. Zmiany demograficzne i zjawiska migracyjne

Zmiany demograficzne, opisujące dynamikę przyrostu naturalnego, zawiera tabela 3.

Tabela 3. Wzrost populacji włoskiej w okresie 1936–1983 (wartości na 1000 mieszkańców)

Okres	Centrum-Północ			Południe			Włochy		
	urodzenia	zgony	saldo	urodzenia	zgony	saldo	urodzenia	zgony	saldo
1936–1938	20,2	13,1	7,1	28,8	16,0	12,8	23,2	14,1	9,1
1952–1961	14,7	9,9	4,8	23,6	9,0	14,6	18,0	9,5	8,5
1962–1974	16,0	10,4	5,6	21,6	8,7	12,9	18,0	9,8	8,2
1975–1983	10,5	10,5	0,0	16,4	8,6	7,8	12,6	9,8	2,8
1952–1983	14,2	10,4	3,8	20,5	8,7	11,8	16,5	9,8	6,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, różne lata.

⁹⁴ P. Saraceno, *Il nuovo...*, s. 108.

Na podstawie powyższych danych można wysunąć następujące wnioski:

1) stopa przyrostu naturalnego we Włoszech uległa w analizowanym okresie znacznemu obniżeniu – z 9,1‰ w okresie przedwojennym, poprzez 8,2‰ w okresie industrializacji Południa, do zaledwie 2,8‰ w ostatniej fazie;

2) dynamika przyrostu naturalnego na Południu była korzystniejsza niż w pozostałej części kraju – w okresie industrializacji tempo przyrostu naturalnego było nawet wyższe niż w okresie poprzedzającym wybuch II wojny światowej. Jednak duży spadek stopy urodzeń w ostatniej fazie spowodował również ograniczenie tempa przyrostu naturalnego także w tej części Włoch;

3) w Centrum-Północy zanotowano w porównaniu z okresem przedwojennym silny spadek stopy urodzeń z 20,2 do 10,5‰ w ostatniej fazie. Lekki wzrost zanotowano jedynie w okresie industrializacji Południa, co jest związane z napływami imigracyjnymi mieszkańców południa Włoch. Stopa zgonów utrzymywała się w całym okresie interwencji nadzwyczajnych w zasadzie na stałym poziomie i oscylowała wokół 1%. Spowodowało to, iż w ostatniej fazie stopa przyrostu naturalnego w tej części Włoch wynosiła 0.

Dane dotyczące wielkości emigracji z południa Włoch, przedstawione w tabeli 4, pokazują duże różnice w całym rozpatrywanym okresie.

Tabela 4. Emigracja z południa Włoch w okresie 1952–1983

Okres	Wartości absolutne (w mln osób)	Stopa emigracji (na 1000 mieszkańców)
1952–1961	1,8	0,97
1962–1974	2,4	0,99
1975–1983	0,3	0,16
1952–1983	4,5	0,73

Źródło: Jak w tabeli 3.

Nasilenie zjawiska emigracji było widoczne w dwóch pierwszych fazach interwencji nadzwyczajnych, po czym nastąpiła silna redukcja w okresie stagnacji. Było to prawdopodobnie źródłem późniejszych problemów na rynku pracy Południa. Z danych tych można wysnuć wniosek, iż gospodarka Południa była uzależniona od migracji – spadek stopy przyrostu naturalnego zbiegł się w czasie z osłabieniem procesów emigracyjnych i zmniejszeniem tempa wzrostu gospodarczego.

5.2. Dynamika zatrudnienia, produkcji i produktywności w poszczególnych sektorach gospodarki Włoch

Zmiany tempa przyrostu naturalnego wraz z procesami migracji w znacznej mierze wpłynęły na wielkość podaży pracy w obu częściach kraju.

Tabela 5. Zmiany zasobu siły roboczej we Włoszech w okresie 1952–1983

Okres	Centrum-Północ	Południe	Włochy
Zmiany absolutne (w tys. osób)			
1951–1961	346	–325	21
1962–1974	–179	–482	–661
1975–1983	1 194	883	2 077
1951–1983	1 361	76	1 437
Zmiany procentowe (procentowa zmiana roczna)			
1951–1961	0,2	–0,5	0,0
1962–1974	–0,1	–0,6	–0,2
1975–1983	0,9	1,4	1,1
1951–1983	0,3	0,0	0,2

Źródło: Jak w tabeli 3.

Dane z tabeli 5 pokazują, iż zasoby siły roboczej na Południu uległy redukcji w dwóch pierwszych fazach interwencji nadzwyczajnych. Było to wynikiem nie tylko emigracji, ale również pewnej zmiany stopy aktywności zawodowej, polegającej na tym, iż kobiety pracujące w rolnictwie nie były traktowane jako aktywne zawodowo. W następnym okresie silna redukcja migracji spowodowała również duży wzrost podaży siły roboczej w tej części Włoch.

Interesujących informacji dostarcza również analiza, dotycząca zatrudnienia i produkcji w sektorze rolnym Południa (tabela 6).

Tabela 6. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w rolnictwie Południa w okresie 1951–1981

Agregat	1951	1981	Zmiana % w okresie 1951–1981	
			całkowita	średnia roczna
Zatrudnienie (tys. osób)	3 675	1 425	–61	–3,1
Produkcja (mld lirów w cenach z 1981 r.)	5 280	10 818	105	2,4
Produkcja na 1 zatrudnionego (tys. lirów w cenach z 1981 r.)	1 437	7 592	428	5,7

Źródło: Jak w tabeli 3.

W okresie interwencji nadzwyczajnych zatrudnienie w rolnictwie na Południu spadło z 3,7 do 1,4 mln osób, co oznacza spadek o 61%. Produkcja brutto w rolnictwie zwiększyła się dwukrotnie, co spowodowało, iż na przestrzeni 30 lat produkcja na 1 zatrudnionego zwiększyła się pięciokrotnie. Stopa wzrostu produkcji na 1 zatrudnionego była bardzo wysoka – średnia stopa roczna wyniosła 5,1%.

W przypadku przemysłu można zauważyć, iż w analizowanym trzydziestoleciu nastąpił wzrost zatrudnienia o 29%, natomiast wielkość produkcji zwiększyła się niemal sześciokrotnie. Porównanie tych dwóch wskaźników wskazuje na intensywność zmian strukturalnych i wystąpienie postępu technicznego – wielkość produkcji na 1 zatrudnionego wzrosła niemal czterokrotnie.

Tabela 7. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w przemyśle Południa w okresie 1951–1981

Agregat	1951	1981	Zmiana % w okresie 1951–1981	
			całkowita	średnia roczna
Zatrudnienie (tys. osób)	852	1 097	29	0,8
Produkcja (mld lirów w cenach z 1981 r.)	2 860	17 988	529	6,3
Produkcja na 1 zatrudnionego (tys. lirów w cenach z 1981 r.)	3 360	16 400	388	5,4

Źródło: Jak w tabeli 3.

Interesujące jest również to, iż produkcja na 1 zatrudnionego w przemyśle rosła w tempie nieco wolniejszym (5,4% rocznie) niż ten sam wskaźnik dla rolnictwa (5,7%). Oznacza to, że produktywność oraz warunki życia w obu sektorach powoli wyrównywały się. Pomimo istniejących dużych różnic w produktywności (w przemyśle przeszło dwukrotnie większa niż w rolnictwie) w obu sektorach zanotowano duży postęp. W rolnictwie nastąpiło to wskutek znacznej redukcji zatrudnienia, której towarzyszyło podwojenie wielkości produkcji. W przemyśle produkcja wzrosła niemal sześciokrotnie, ale temu przyrostowi towarzyszyło niewielkie zwiększenie zatrudnienia o zaledwie jedną czwartą. W efekcie nastąpiła istotna zmiana roli tych sektorów w gospodarce: o ile w 1951 r. produkt w rolnictwie był prawie dwukrotnie większy od tego w przemyśle, to w 1981 r. produkcja przemysłowa była o 170% wyższa od tej zanotowanej w rolnictwie.

Istotną rolę w gospodarce Południa odgrywają również sektor budownictwa oraz turystyki.

Tabela 8. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w sektorze budownictwa na Południu w okresie 1951–1981

Agregat	1951	1981	Zmiana % w okresie 1951–1981	
			całkowita	średnia roczna
Zatrudnienie (tys. osób)	385	732	90	2,2
Produkcja (mld lirów w cenach z 1981 r.)	2 738	10 324	277	4,5
Produkcja na 1 zatrudnionego (tys. lirów w cenach z 1981 r.)	7 110	14 100	98	2,3

Źródło: Jak w tabeli 3.

Z tabeli 8 wynika, iż zatrudnienie w sektorze budownictwa niemal podwoiło się w okresie interwencji nadzwyczajnych, stanowiąc 66% zatrudnionych w przemyśle. Produkcja wzrosła niemal czterokrotnie, w średnim tempie 4,5% rocznie.

Tabela 9. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w sektorze turystyki na Południu w okresie 1951–1981

Agregat	1951	1981	Zmiana % w okresie 1951–1981	
			całkowita	średnia roczna
Zatrudnienie (tys. osób)	61	155	154	3,2
Produkcja (mld lirów w cenach z 1981 r.)	235	2 130	806	7,6
Produkcja na 1 zatrudnionego (tys. lirów w cenach z 1981 r.)	3 852	13 742	257	4,3

Źródło: Jak w tabeli 3.

Dane z tabeli 9 pokazują, iż ekspansja w branży turystycznej była znacząca. Produkcja wzrosła w analizowanym okresie ośmiokrotnie, zatrudnienie również podwoiło się. Również produkcja na jednego zatrudnionego wzrosła w tempie ponad dwu i półkrotnym. Pomimo tego wzrostu działalność w tych dwóch branżach nie była w stanie rozwiązać trudnej sytuacji na rynku pracy na Południu.

Aby uzyskać pełny obraz zmian gospodarki Południa, należy jeszcze dokonać analizy sektora usług. W dynamicznych gospodarkach najbardziej zauważalny jest właśnie rozwój tego sektora, który jest bardzo zróżnicowany ze względu na występowanie szeregu kategorii usług. Dla uproszczenia analiza zostanie ograniczona do rozróżnienia usług rynkowych i nierynkowych z pominięciem turystyki, która została uwzględniona w odrębnym zestawieniu.

Tabela 10. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w sektorze usług rynkowych (bez turystyki) na Południu w okresie 1951–1981

Agregat	1951	1981	Zmiana % w okresie 1951–1981	
			całkowita	średnia roczna
Zatrudnienie (tys. osób)	1 000	1 719	72	1,8
Produkcja (mld lirów w cenach z 1981 r.)	8 510	35 300	315	4,9
Produkcja na 1 zatrudnionego (tys. lirów w cenach z 1981 r.)	8 510	20 540	141	3,0

Źródło: Jak w tabeli 3.

W tabeli 10 pokazano, iż zatrudnienie w sektorze usług rynkowych wzrosło w analizowanym trzydziestoleciu aż o 719 tys. osób, czyli więcej niż łącznie w sektorach przemysłu i budownictwa. Warto również zwrócić uwagę, iż w tym mało zmechanizowanym sektorze produktywność rosła w przeciętnym tempie 3% rocznie, co jest wartością wyższą niż w przypadku budownictwa.

W przypadku usług nierynkowych zanotowano następujące dane – tabela 11.

Tabela 11. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w sektorze usług nierynkowych (bez turystyki) na Południu w okresie 1951–1981

Agregat	1951	1981	Zmiana % w okresie 1951–1981	
			całkowita	średnia roczna
Zatrudnienie (tys. osób)	555	1 153	108	2,5
Produkcja (mld lirów w cenach z 1981r.)	7 266	18 964	161	3,2
Produkcja na 1 zatrudnionego (tys. lirów w cenach z 1981 r.)	13 090	16 450	26	0,8

Źródło: Jak w tabeli 3.

Ogólnie rzecz biorąc, zatrudnienie w szeroko rozumianym sektorze usług wzrosło o 1411 tys. osób, co stanowi wartość o 87% wyższą w porównaniu z 1951 r. Przyrost zatrudnienia w tym sektorze był sześciokrotnie wyższy niż w przemyśle. Tak duży wzrost jest po części efektem przenoszenia pewnych rodzajów działalności z przedsiębiorstw rolnych i przemysłowych do firm wyspecjalizowanych w świadczeniu specjalistycznych usług. Ponadto wraz z rozwojem przemysłu pojawiło się zapotrzebowanie na działania związane ze sprzedażą tych produktów. W przypadku usług nierynkowych nie można sugerować, iż rozwijały się one w sytuacji upadku działalności rolnej i przemysłowej. Dlatego też nie można uważać, iż rozwój sektora usług stanowił kompensację w okresie zahamowania inwestycji w sektorach rolnictwa i przemysłu.

Zmiany zatrudnienia na południu Włoch w okresie interwencji nadzwyczajnych przedstawiono w tabeli 12

Tabela 12. Struktura zatrudnienia na Południu Włoch w 1951 i 1981 r.

Sektor gospodarki	1951	1981	Zmiana % w okresie 1951–1981	
			całkowita	średnia roczna
Rolnictwo	56	23	-61	-3,1
Przemysł	13	17	29	0,8
Budownictwo	6	12	90	2,2
Usługi rynkowe ^a	16	30	77	1,9
Usługi nierynkowe	9	11	108	2,5
Ogółem	100	100	-4	-0,1
Produkt na 1 zatrudnionego	4,1	15,3	274	4,5

^a Łącznie z turystyką.

Źródło: Jak w tabeli 3.

Z tabeli 12 wynika, iż w roku 1981 na południu Włoch poza rolnictwem zatrudnionych było już 77% pracujących. Warto odnotować, iż zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie nie uległo zahamowaniu w okresie kryzysu. Ponadto pracujący w niepełnym wymiarze godzin, a uwzględnieni jako pracujący w rolnictwie będą prawdopodobnie poszukiwać pracy poza rolnictwem w następnym okresie.

W okresie interwencji nadzwyczajnych zmieniło się zatem oblicze gospodarki Południa. Z kraju rolniczego stało się ono krajem przemysłowo-rolnym z dużym udziałem sektora usług. Zbliżyło to gospodarkę Południa pod względem struktury do reszty kraju i innych państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Natomiast wysokie bezrobocie jest traktowane jako pozostałość procesu modernizacji gospodarki, który dokonywał się w analizowanym trzydziestoleciu i przypomina bezrobocie strukturalne, jakie wystąpiło również w tym okresie w innych krajach Wspólnoty wskutek upadku niektórych gałęzi przemysłu. Podobnie jak w przypadku przemysłu, podjęte działania restrukturyzacyjne nie zmierzały do zwiększenia zatrudnienia, ale jedynie do podniesienia efektywności sektora i uczynienia go bardziej konkurencyjnym.

5.3. Wsparcie publiczne dla południa Włoch

Pierwsze ustawy dotyczące wsparcia publicznego dla industrializacji Południa pojawiły się w 1957 r., ale do 1965 r. rola bodźców finansowych dla pobudzania inwestycji była znacznie ograniczona.

W roku 1968 bodźce finansowe zostały wzmocnione poprzez częściowe finansowanie obciążeń socjalnych na korzyść przedsiębiorstw zlokalizowanych na Południu. Instrument ten zmierzał do złagodzenia efektów wynikających ze zniesienia tzw. klatek płacowych – innymi słowy finansowanie składek socjalnych miało wspierać lokalizację działalności gospodarczej na południu Włoch poprzez utrzymanie tradycyjnej przewagi komparatywnej w postaci niższych kosztów pracy.

W roku 1969 bodźce finansowe zyskały na znaczeniu, czemu towarzyszyła fala inwestycji nie tylko ze strony przedsiębiorstw państwowych, ale również prywatnych przedsiębiorstw przemysłu metalurgicznego i maszynowego (w przemyśle samochodowym były to m.in. zakłady FIATA w Cassino, Termoli, Termini Imerese, w telekomunikacji – obiekty w prowincjach Caserta, Salerno itd.). Od 1969 r. nastąpiło wzmocnienie polityki regionalnej, czemu towarzyszyło zwiększenie bodźców fiskalnych i finansowych.

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych, przemysł włoski wszedł w fazę głębokiej restrukturyzacji. Wzrost cen ropy naftowej wywołał kryzys sektorów energochłonnych, takich jak sektory petrochemiczny, hutniczy, które były skoncentrowane w *Mezzogiorno*. W konsekwencji nastąpił spadek inwestycji we Włoszech, a w szczególności w ich południowej części.

Po ustąpieniu kryzysu, pogorszenie się *terms of trade* spowodowało konieczność poprawy konkurencyjności eksportu. W okresie tym, wolumen preferencyjnych kredytów dla wspierania eksportu znacznie przewyższył ten przewidziany dla industrializacji Południa. Udział ulg finansowych dla industrializacji Południa w całości ulg finansowych udzielonych na całym terytorium Włoch zmniejszył się znacznie po roku 1974, gdyż od tego czasu, polityka wspierania objęła również tereny Centrum-Północy.

Istnienie ustaw o wspieraniu przedsiębiorstw o zasięgu krajowym, jak również uchwalenie nowych ustaw o udogodnieniach finansowych na korzyść niektórych sektorów ułatwiło proces restrukturyzacji na terenach Północy. Jednak z drugiej strony działania te zmniejszyły aktywność gospodarczą na Południu ze strony przedsiębiorstw nielokalnych i ograniczyły również średnią wielkość nowych przedsięwzięć⁹⁵. Ze względu na mniejszą możliwość tworzenia przedsiębiorstw przez przedsiębiorstwa krajowe oraz ograniczoną skuteczność pozyskania przez Włochy, a w szczególności *Mezzogiorno* inwestorów zagranicznych, zdecydowano się położyć większy nacisk na bodźce do tworzenia miejsc pracy, co miało złagodzić problem bezrobocia na Południu.

W 1976 r. została uchwalona ustawa nr 183, która przewidywała finansowanie przez państwo składek na ubezpieczenie społeczne dla pracowników przyjętych

⁹⁵ A. Del Monte, *Investimenti autonomi ed investimenti indotti nello sviluppo del Mezzogiorno*, [w:] A. Graziani et al., *Incentivi ed investimenti industriali nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 1973.

do pracy po 1 lipca 1976 r., a którzy byli bezrobotni w dniu 30 czerwca tegoż roku. Konsekwencją tej ustawy był stały wzrost zarówno w wartościach absolutnych, jak i procentowych wydatków na finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne na korzyść przedsiębiorstw z południa Włoch. Po 1976 r. nowe przedsięwzięcia były całkowicie zwolnione ze składek, podczas gdy starsze przedsiębiorstwa mogły uzyskać tylko zwolnienie częściowe. W konsekwencji na Południu rosła dynamika liczby przedsiębiorstw, które korzystały ze zwolnień i w konsekwencji udział tych wydatków we wspieraniu przedsiębiorstw południowowłoskich stale wzrastał.

Tabela 13. Transfery dla przedsiębiorstw południowowłoskich udzielone na podstawie ustaw o wspieraniu Południa

Rok	Wydatki w mld lirów (ceny bieżące)			Wydatki w mld lirów (ceny stałe z 1988 r.)		
	na rachunku		finansowanie składek na ub. społeczne	na rachunku		finansowanie składek na ub. społeczne
	finansowym	kapitałowym		finansowym	kapitałowym	
1959	0,18	0,58	0,0	2,65	8,54	0,0
1960	0,38	1,62	0,0	5,45	23,26	0,0
1961	0,65	2,80	0,0	9,11	39,25	0,0
1962	1,40	4,45	0,0	18,81	59,79	0,0
1963	2,37	5,93	0,0	29,79	74,55	0,0
1964	20,32	9,46	0,0	239,27	111,39	0,0
1965	28,65	17,22	0,0	328,09	197,20	0,0
1966	18,91	16,78	0,0	211,82	187,20	0,0
1967	27,59	44,67	0,0	300,31	486,22	0,0
1968	33,20	39,67	3,41	359,35	429,38	38,25
1969	32,84	52,04	57,08	333,63	528,70	579,94
1970	110,71	74,25	96,16	1033,19	692,93	897,43
1971	46,43	29,11	130,05	402,74	252,50	1 128,07
1972	71,13	72,89	169,80	583,69	598,13	1 393,38
1973	125,30	136,66	212,00	825,97	900,86	1 397,49
1974	102,85	178,53	409,94	522,53	907,04	1 916,99
1975	142,27	246,78	593,04	688,21	1 194,32	2 641,80
1976	177,99	194,80	647,27	643,21	703,95	2 183,32
1977	181,35	217,24	840,60	580,77	695,71	2 678,58
1978	247,61	221,56	979,56	716,12	640,78	2 833,03
1979	219,60	282,75	1 251,60	526,47	677,87	3 000,61
1980	211,40	304,30	1 444,84	439,70	632,90	3 010,40

Tabela 13. cd

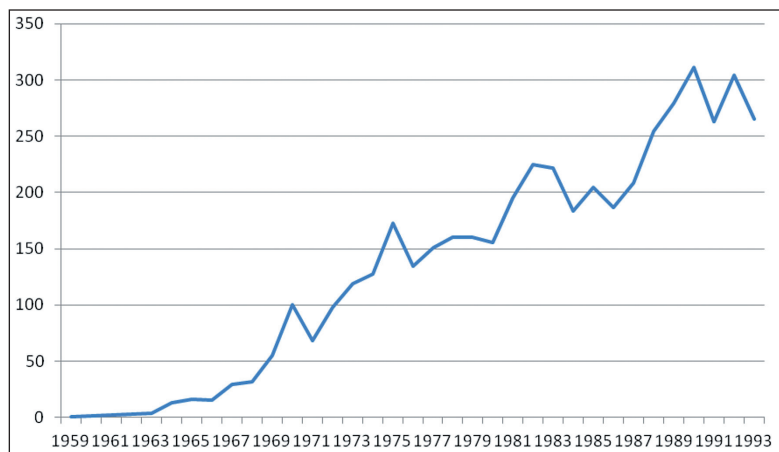
1981	323,20	481,80	2 161,32	553,20	824,80	3 732,80
1982	452,00	588,80	2 893,04	667,00	868,80	4 356,90
1983	401,10	623,80	3 253,60	530,40	824,90	4 448,00
1984	201,90	353,30	3 326,02	244,79	428,34	4 142,90
1985	485,70	810,10	3 434,90	544,40	907,90	3 916,60
1986	282,10	504,40	3 709,60	305,70	546,40	4 049,80
1987	289,60	714,30	4 221,00	303,00	747,40	4 406,50
1988	773,50	913,90	5 381,00	373,50	913,90	5 381,00
1989	580,80	1 401,00	5 668,00	555,80	1 340,70	5 424,20
1990	748,90	2 022,00	6 181,00	682,24	1 842,00	5 630,90
1991	473,90	1 170,20	6 657,00	393,74	972,27	5 531,00
1992	995,20	1 965,70	7 160,00	784,42	1 549,38	5 643,00
1993	405,80	953,70	7 792,00	306,94	751,72	5 893,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: SVIMEZ, *Rapporto economico per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, lata: 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993,

Analizując cały okres interwencji nadzwyczajnych, należy zauważyć, że wielkość wsparcia dla regionów południowych nie zmniejszała się, lecz systematycznie rosła. W przypadku wydatków zapisywanych na rachunku kapitałowym i finansowym trend wzrostowy trwał od początku interwencji nadzwyczajnych do 1975 r., po czym nastąpiła faza spadkowa do 1984 r., kiedy to znów nastąpiło odwrócenie tendencji aż do roku 1990.

Ewolucja głównych instrumentów służących industrializacji Południa pokazała, iż polityka względem *Mezzogiorno* miała silny związek z dynamiką lokalizacji przedsiębiorstw w tym regionie kraju. Skoro tylko duże przedsiębiorstwa publiczne i prywatne wykazały skłonność do lokalizacji w *Mezzogiorno*, polityka industrializacji zyskiwała na intensywności: poziom ulg finansowych i fiskalnych wzrósł, podobnie jak wartość inwestycji w infrastrukturę dla przemysłu. Gdy skłonność ta się zmniejszyła (od drugiej połowy lat siedemdziesiątych), zmieniona została rola poszczególnych instrumentów wsparcia, przy czym największego znaczenia zaczęło nabierać finansowanie obciążeń socjalnych.

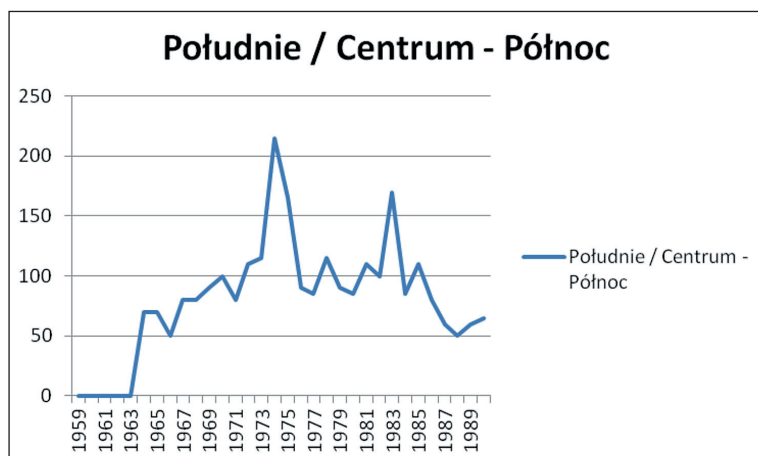
Wykres 1. Dynamika wydatków (w cenach z 1988 r.) na wspieranie przedsiębiorstw w 8 regionach południow włoskich (1970 = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 13.

Analizując wielkość wsparcia dla regionów południowych, istotne jest porównanie ich z analogicznymi wielkościami otrzymanymi w Centrum-Północy.

Wykres 2. Porównanie dynamiki bodźców inwestycyjnych (wydatki w rachunku kapitałowym i finansowym) w regionach południowych w porównaniu z regionami z Centrum i Północy (1970 = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P. Ranci, *I trasferimenti dello Stato alle imprese*, Il Mulino, Bologna 1983; A. Del Monte, A. Giannola, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997, s. 273.

Na wykresie 2 pokazano, iż w przypadku wydatków na rachunku kapitałowym i finansowym trend wzrostowy trwał do połowy lat siedemdziesiątych, osiągając swoje maksimum w 1974 r. Od drugiej połowy lat siedemdziesiątych relacja ta zaczęła się pogarszać ze względu na to, iż również przedsiębiorstwa z centralnej i północnej części kraju zaczęły korzystać z ulg inwestycyjnych, czego wynikiem była redukcja przewagi komparatywnej Południa w stosunku do pozostałej części kraju. Na początku lat osiemdziesiątych zanotowano ponownie poprawę relacji, dzięki udogodnieniom wprowadzonym na mocy ustawy 219/1981.

Uwzględniając wśród instrumentów wsparcia również finansowanie składek społecznych, można uzyskać obraz kompletnie odmienny. Jest to wynikiem stałego trendu rosnącego tych wydatków na Południu w analizowanym okresie, co spowodowało, iż nawet w okresach relatywnego spadku wydatków inwestycyjnych ogólna wielkość środków dla wspierania Południa rosła. W ten sposób dokonała się również zmiana struktury instrumentów wsparcia – nastąpiło ograniczenie znaczenia bodźców inwestycyjnych na rzecz wspierania dochodów przedsiębiorstw.

W analizie kierunków wspierania przedsiębiorstw na południu Włoch użyteczna jest również analiza sektorowa. Dla uproszczenia przyjęto w pracy podział na trzy grupy obejmujące różne branże przemysłu.

Grupa 1 obejmuje sektory o niskiej kapitałochłonności (przemysł tekstylny, odzieżowy, skórzany, meblowy, inne gałęzie przemysłu).

Grupa 2 obejmuje sektory o średniej kapitałochłonności (przemysł metalurgiczny, spożywczy, optyczny, produkcja maszyn elektrycznych i biurowych).

Grupa 3 obejmuje sektory o wysokiej intensywności kapitału (przemysł chemiczny, farmaceutyczny, papierniczy, poligraficzny, metale żelazne i nieżelazne, produkcja środków transportu).

W grupie 1 dominują przedsiębiorstwa lokalne, przeważnie małej i średniej wielkości. W grupie 3 przeważają przedsiębiorstwa zewnętrzne. W grupie 2 występują sektory, w których dominują albo wielkie przedsiębiorstwa zewnętrzne, albo sektory, w których przeważają przedsiębiorstwa lokalne (przemysł spożywczy i metalurgiczny).

Tabela 14. Struktura wydatków na rachunku finansowym w podziale na grupy branżowe i okresy (wielkości absolutne w cenach z 1988 r. w mln lirów i procentowe)

Okres	Grupa I	Grupa II	Grupa III
1959–1968	476 217 (8)	3 525 397 (57)	2 232 238 (36)
1969–1974	737 824 (6)	3 291 905 (26)	8 863 109 (69)
1975–1980	1 126 516 (7)	9 166 945 (58)	5 509 601 (35)
1981–1990	2 023 668 (11)	11 534 632 (61)	5 226 514 (28)
Ogółem 1959–1990	4 364 225 (8)	27 518 879 (51)	21 831 463 (41)

Źródło: A. Del Monte, A. Giannola, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997, s. 278.

W tabeli 15 pokazano strukturę wydatków na rynku kapitałowym, czyli subwencji udzielonych przedsiębiorstwom inwestującym na południu Włoch.

Tabela 15. Struktura wydatków na rachunku kapitałowym w podziale na grupy branżowe i okresy (wielkości absolutne w cenach z 1988 r. w mln lirów i procentowe)

Okres	Grupa I	Grupa II	Grupa III
1959–1968	942 541 (8)	5 313 536 (47)	5 168 405 (45)
1969–1974	1 406 540 (7)	5 436 975 (28)	12 286 741 (64)
1975–1980	2 112 591 (10)	9 682 358 (44)	10 283 375 (47)
1981–1990	2 700 561 (12)	11 890 298 (54)	7 279 809 (33)
Ogółem 1959–1990	7 162 232 (10)	32 323 167 (43)	35 018 330 (47)

Źródło: A. Del Monte, A. Giannola, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997, s. 278.

Z tabel 14 i 15 wynika, iż w pierwszym okresie industrializacji grupą, która w największym stopniu skorzystała ze wsparcia publicznego, była ta skupiająca sektory o średniej kapitałochłonności, na którą przypadło ok. połowy całkowitej wielkości wydatków inwestycyjnych. W następnym okresie ze względu na potężne inwestycje w przemyśle środków transportu na czoło wysunęła się grupa obejmująca sektory o wysokiej intensywności kapitału, skupiając na sobie blisko 2/3 wszystkich inwestycji. Tendencja ta nieco odwróciła się w następnych dwóch okresach, gdyż grupa II znów stała się głównym beneficjentem wsparcia. Warto zwrócić uwagę, iż na sektory o niskiej kapitałochłonności przypadała niewielka część wsparcia, chociaż wzrósł on po 1974 r.

6. Krajowa polityka spójności po zakończeniu okresu interwencji nadzwyczajnych

Likwidacja systemu interwencji nadzwyczajnych nie oznaczała zaprzestania pomocy rozwojowej dla Południa. Dotychczasowe instytucje i ich zasoby finansowe zostały przekazane władzom publicznym, tworząc „system interwencji zwyczajnych na terenach depresyjnych całego kraju”. Oznaczało to, że pomocą zostały objęte również niektóre terytoria znajdujące się poza Mezzogiorno. Inną cechą nowych interwencji było dostosowanie się do wytycznych wspólnotowych w dziedzinie ochrony konkurencji i pomocy publicznej oraz możliwość wykorzystania funduszy strukturalnych.

Nowy system stworzony na mocy ustawy nr 488 z 19 grudnia 1992 r. charakteryzował się istotnymi zmianami w porównaniu z poprzednim systemem⁹⁶:

- obszar interwencji odnosił się do całego terytorium kraju;
- jedynym instrumentem wsparcia pozostały subwencje;
- wprowadzono racjonalizację wydatków, określono maksymalne progi wydatków; wielkości kwot zostały określone na bazie regionalnej i rozdzielone na zasadzie „osi priorytetowych”;
- przewidziano mechanizm monitorowania, a w niektórych przypadkach nawet nadzoru nad wykorzystaniem środków;
- wprowadzono mechanizm premiowania najbardziej efektywnych przedsiębiorstw pod względem stopy rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy.

Zamierzeniem nowego systemu miało być również maksymalne przyspieszenie procedur przyznawania środków, uczynienie go bardziej transparentnym (różne formy reklamy, przestrzeganie porządku chronologicznego przy rozpatrywaniu wniosków, zastosowanie kryteriów oceny podobnych do występujących w instytucjach finansowych), jednolitym i mniej uznaniowym (nie uleganie presji ze strony zainteresowanych i pośredników). Nowy system przewidywał kontrolę zgodności między zaprezentowanym projektem a tym, który faktycznie został zrealizowany na bazie otrzymanego wsparcia⁹⁷.

Wdrożenie ustawy nastąpiło dopiero w 1996 r. ze względu na konieczność uregulowania sporu Włoch z Komisją Europejską odnośnie do zakończenia interwencji nadzwyczajnych, wyznaczenie obszarów wsparcia i poziomu pomocy. W roku 1997 r. 91% wniosków o dotacje pochodziło z *Mezzogiorno*, ale ostatecznie otrzymały one 79% wszystkich środków. Oznacza to, że pozytywnie rozpatrzono tylko 48% złożonych wniosków dotyczących *Mezzogiorno*. W przypadku Centrum-Północy odsetek ten wynosił aż 85%. W następnych latach udział pomocy dla Południa stale się zwiększał. Na przykład, w 2001 r. 83% zaakceptowanych wniosków i 95% kwot dotyczyło Południa. Pomimo tego uznano, iż zdolność nowej ustawy do „zmiany kierunku inwestycji z przedsiębiorstw Północy-Centrum w kierunku *Mezzogiorno* wydaje się raczej ograniczona”⁹⁸.

Począwszy od 1999 r., regionom umożliwiono większe zaangażowanie w programowaniu działań i wyborze kryteriów selekcji poprzez wskazanie tery-

⁹⁶ M. Annesi, *Il „sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale”*, [w:] M. Annesi, D. Piazza (red.), *Gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale*, Il Mulino, Bologna 1996, s. 116.

⁹⁷ S. Chiri, G. Pellegrini, *La logica della nuova politica regionale italiana e le localizzazioni industriali nel Mezzogiorno*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1993, No 3, s. 771–798; eadem, *Gli aiuti alle imprese nelle aree depresse*, *ibidem*, 1995, No 3, s. 481–519.

⁹⁸ Zob. m.in. A. Aronica, R. Padovano, G. Servidio, *Incentivi e politica industriale nel Mezzogiorno*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 2000, No 4, s. 995–1036; S. Chiri, G. Pellegrini, C. Sappino, *L’attuazione dell’intervento per lo sviluppo degli investimenti nelle aree depresse*, „Rassegna Economica” 1998, No 1, s. 481–519.

toriów i sektorów do uprzywilejowanych inwestycji. Przewidziano w tym celu „wskaźniki priorytetów regionalnych”, które miały być formułowane dla ustalenia rankingów zwykłych, a także rankingów specjalnych, odnoszących się do terytoriów lub sektorów uważanych za priorytetowe dla regionu (można było na nie przeznaczyć do 50% wszystkich środków). W praktyce administracja regionalna przy sporządzaniu rankingów specjalnych kierowała się nie tyle sektorem działalności, co lokalizacją, przeważnie premiując inwestycje nie ze względu na ich innowacyjny charakter, ale ze względu na możliwość stworzenia nowych miejsc pracy⁹⁹.

Pozycja wniosku w rankingu zależała od trzech parametrów, do których w 1999 r. dodano kolejne dwa¹⁰⁰:

- 1) wielkości kapitału udostępnionego wnioskującemu do całkowitej kwoty inwestycji,
- 2) relacji liczby zatrudnionych na skutek projektu do całkowitej kwoty inwestycji,
- 3) relacji między najwyższą kwotą możliwą do przyznania a kwotą wnioskowaną,
- 4) wpływu na środowisko naturalne,
- 5) priorytetów wskazanych przez regiony (lokalizacja, sektor działalności, cel inwestycji).

Z powyższej listy parametrów wynika, iż system charakteryzował się wielością celów, a także koniecznością posiadania wysokich kompetencji zawodowych koniecznych do przygotowania projektu (co oznaczało dla firm ponoszenie dodatkowych kosztów) czy też ich oceny z punktu widzenia przewidzianych parametrów (co postulowało posiadanie takich kompetencji przez urzędników ministerialnych i pracowników bankowych).

Od samego początku system był krytykowany za nadmierną liczbę i niespójność parametrów. Zbyt duża ilość parametrów uniemożliwia osiągnięcie wyznaczonych celów. Zdaniem Del Monte i Giannoli, najrozsądniejszym rozwiązaniem byłoby skonstruowanie tylko jednego parametru, np. jeśli priorytetem byłoby zatrudnienie, mogłaby nim stać się liczba nowo utworzonych miejsc pracy. Autorzy ci jednocześnie zauważyli, że w przypadku przyjęcia tego kryterium na znaczeniu straciłyby inwestycje najbardziej produktywne¹⁰¹.

W styczniu 1999 r. powstała nowa agencja, której celem było wspieranie rozwoju gospodarczego *Mezzogiorno* – *Sviluppo Italia S.p.a.* Pierwotnie, zadania agencji obejmowały promowanie działalności produkcyjnej, przyciąganie inwestycji, promowanie inicjatyw tworzących nowe miejsca pracy, rozwój

⁹⁹ SVIMEZ, *Rapporto 2002 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2002, s. 504–505.

¹⁰⁰ A. La Spina, *La politica...*, s. 262.

¹⁰¹ A. Del Monte, A. Giannola, *Istituzioni...*, s. 355 i n.

działalności innowacyjnej i systemów lokalnych przedsiębiorstw, również w sektorze rolnym, wspieranie administracji publicznej centralnej i lokalnej przy tworzeniu strategii rozwoju, programowaniu finansowym i zarządzaniu projektami krajowymi i wspólnotowymi. Agencja ta posiada osiem spółek regionalnych, odpowiadających poszczególnym regionom *Mezzogiorno*. Z czasem zakres działalności agencji ulegał zmianie, ale głównym obszarem działań pozostał marketing nakierowany na przyciągnięcie inwestorów, a także zarządzanie udogodnieniami dla przedsiębiorstw oraz osób rozpoczynających działalność gospodarczą¹⁰².

W latach dziewięćdziesiątych rząd włoski popularyzował teorię rozwoju endogenicznego związanego z systemem lokalnym przedsiębiorstw oraz dystemi przemysłowymi, a także znaczenie tzw. społeczeństwa środka (złożonego z przedstawicieli związków zawodowych i organizacji wielkich przedsiębiorstw, rzemieślników, handlowców, a także małych i średnich przedsiębiorców lokalnych). Czołowym promotorem tych działań była Krajowa Rada ds. Gospodarki i Pracy (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, CNEL). Działalność CNEL była nakierowana na promocję rozwoju oddolnego, uważanego za konieczny warunek dla rozwoju tkanki gospodarczej i społecznej w *Mezzogiorno*¹⁰³.

Stworzona koncepcja „programowania negocjowanego” kładła nacisk na potrzeby i interesy wyrażane przez siły społeczne, które miały odgrywać aktywną rolę w projektach przygotowywanych dla danego terytorium. Wykorzystanie zasobów publicznych miało stać się przedmiotem negocjacji między administracją publiczną a partnerami społecznymi. Podmioty publiczne dzięki wymianie prowadzonej z różnymi podmiotami (wielkie przedsiębiorstwa, instytucje lokalne, konsorcja małych przedsiębiorstw) miały sprawić, by zróżnicowane interesy tych jednostek były zbieżne z założeniami rządu krajowego¹⁰⁴.

Najważniejszym instrumentem nowej koncepcji stały się tzw. umowy terytorialne (*patti territoriali*), które pojawiły się po raz pierwszy w 1998 r. Były to porozumienia podpisywane przez gminy, prowincje lub regiony z partnerami społecznymi, innymi podmiotami publicznymi i prywatnymi zlokalizowanymi na danym terytorium. Umowy takie miały pozwolić na realizację inwestycji przy wykorzystaniu istniejących zasobów produkcyjnych, a także tworząc relacje kooperacyjne i zaufanie między partnerami współpracy, sprzyjąc marketingowi terytorialnemu, oferować włączenie w sieć dostawców i współpracy produkcyjnej oraz przyciągając przedsiębiorstwa i kapitały z zewnątrz.

¹⁰² A. La Spina, *La politica...*, s. 318–322.

¹⁰³ CNEL, *Forze sociali e sviluppo del Sud*, Documenti CNEL, Roma 1993.

¹⁰⁴ Zob. m.in. M. Florio, A. Giunta, *I contratti di programma 1986–1997: una valutazione preliminare*, „Economia pubblica” 1988, No 6, s. 53–90.

Umowy terytorialne miały zrealizować dwa główne cele¹⁰⁵:

1) promować współpracę między partnerami publicznymi i prywatnymi na danym terytorium w celu przygotowania i realizacji projektów poprawy warunków lokalnych;

2) wspierać dzięki różnym projektom i koncentracji terytorialnej i tematycznej inwestycje prywatne, które dostarczają efektów zewnętrznych, tj. korzyści dla innych przedsiębiorstw i nowych inwestycji.

Oczekiwanym rezultatem zawierania takich umów miało być nie tylko zwiększenie lokalnych inwestycji i dochodów, ale również korzystne zmiany w otoczeniu, które wynikają z pojawienia się efektów zewnętrznych i ofert ze strony lokalnych systemów produkcyjnych oraz stworzenia więzi kooperacyjnych między podmiotami lokalnymi. Środki, które przyznano na realizację takich umów, nie były zwykłymi udogodnieniami finansowymi dla przedsiębiorstw, lecz raczej „premią” publiczną dla obszarów, które chciały zmienić reguły gry i zarządzania terytorialnego¹⁰⁶.

W badaniach przeprowadzonych przez grupę pod kierownictwem L. Burroniego i M. del Campo okazało się, iż największą popularnością cieszyły się projekty związane z ochroną i promocją dziedzictwa narodowego oraz infrastrukturą komunikacyjną¹⁰⁷.

Tabela 16. Typy działań realizowane w ramach 61 umów terytorialnych. Stan na styczeń 2003 r.

Typ działań	Liczba projektów	Udział procentowy
Infrastruktura komunikacyjna	32	22,4
Centra kongresowe i targowe	6	4,2
Budowa i rozbudowa obszarów przemysłowych	17	11,9
Sieci wodociągowe, elektryczne i oczyszczalnie ścieków	13	9,1
Podniesienie atrakcyjności terytorium (muzea, parki krajobrazowe, renowacja zabytków itd.)	60	42,0
Inne działania	15	10,5
Ogółem	143	100

Źródło: *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Roma 2003, s. 11.

¹⁰⁵ *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Roma 2003, s. III.

¹⁰⁶ D. Cersosimo, *I patti territoriali*, [w:] D. Cersosimo, C. Donzelli, *Mezzogiorno, realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma 2000, s. 221–222.

¹⁰⁷ *La lezione dei Patti territoriali...*, s. 13.

Model umów terytorialnych zmierzał do wyeksponowania relacji publiczno-prawnych, w których zaangażowanie w systematyczny sposób większej liczby podmiotów w proces rozwoju endogenicznego miało zapobiec marginalizacji regionów. Czynnikiem kluczowym była lokalna kontrola procesu rozwojowego, która mogła „przekształcić pojedynczą inwestycję w działanie na rzecz rozwoju lokalnego”¹⁰⁸. Model oznaczał przejście od polityki rozwoju odgórnego na rzecz inicjatyw powstających w środowisku lokalnym. Zrywał także z dotychczasową polityką wspierania *Mezzogiorno*, gdyż przewidywał, iż finansowanie publiczne musiało być powiązane z inwestycjami prywatnymi.

Począwszy od 2003 r. najważniejszym instrumentem nowej krajowej polityki regionalnej stał się Fundusz dla Obszarów Słabiej Rozwiniętych (*Fondo Aree Sottoutilizzate*, FAS). Miał on być kompatybilny z celami i zasadami polityki wspólnotowej i zapewnić zwiększoną możliwość wydatkowania, która była konieczna dla sprostania zasadzie dodatkowości.

Zasoby funduszu miały być rozdzielone według następującego klucza: 85% środków miały otrzymać regiony *Mezzogiorno*, pozostałe 15% tereny Centrum-Północy, w gestii administracji centralnej miało pozostać 20% środków, pozostałe 80% miało przyspaść władzom regionalnym. Środki te miały zapewnić przyspieszenie wydatków inwestycyjnych, stabilność finansowania dla wszystkich instrumentów funduszu w celu utrzymania równowagi między budżetami i inwestycjami publicznymi, nadać priorytet finansowaniu badań i rozwoju¹⁰⁹.

W okresie programowania 2007–2013 z funduszu FAS planuje się wydanie ponad 53,7 mld euro na realizację działań na terenach *Mezzogiorno*. Stanowi to ponad połowę wszystkich środków przeznaczonych na wsparcie Południa w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia – środki wspólnotowe wyniosą 23 mld euro, zaś dofinansowanie krajowe to kolejne 24,3 mld euro.

Tabela 17. Wydatki FAS w *Mezzogiorno* w okresie programowania 2007–2013

Wyszczególnienie	Kwoty w mln euro
Wydatki związane z realizacją NSRO 2007–2013	37 647,435
– Programy krajowe	17 817,981
– Programy regionalne	18 069,164
– Programy międzyregionalne	1 760,290
Wydatki na cele szczególne i rezerwa programowania	16 134,615
– Projekt „ <i>obiettivi di servizio</i> ”	3 012,000

¹⁰⁸ C. Trigilia, *Capitale sociale e sviluppo locale*, „Stato e mercato” 2001, No 3, s. 360.

¹⁰⁹ *Il Fondo per le Aree Sottoutilizzate. Elementi informativi sull'attuazione nel 2004–2005*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Roma 2005, s. 8.

Tabela 17. cd

– Fundusz na projekty innowacyjne i wysokiej jakości	1 500,000
– Specjalne projekty strategiczne	3 699,269
Projekt zdrowie, bezpieczeństwo i rozwój w <i>Mezzogiorno</i>	1 500,000
Nadzwyczajny program krajowy dla rewitalizacji zanieczyszczonych terenów przemysłowych	2 149,269
Nadzwyczajny projekt dla ochrony społeczności mieszkających w zagrożonych terenach	50,000
Ogółem	53 782,050

Źródło: *Attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007–2013, Programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate*, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Delibera No 166, 21.12.2007, s. 11.

Z tabeli 17 wynika, iż środki FAS odgrywają olbrzymią rolę we wspieraniu rozwoju obszarów problemowych we Włoszech. Prawie 70% środków jest przeznaczonych na realizację Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia dla okresu programowania 2007–2013. Oznacza to również, że pomimo odejścia od polityki interwencji nadzwyczajnych obszary *Mezzogiorno* otrzymują nadal wysokie transfery, choć samo podejście do wspierania obszarów opóźnionych w rozwoju uległo istotnej zmianie.

7. Ocena interwencji nadzwyczajnych we Włoszech

Kwestia oceny okresu interwencji nadzwyczajnych we Włoszech budzi olbrzymie kontrowersje. Z jednej strony szeroko zakrojone inwestycje umożliwiły przekształcenie się ubogiego, rolniczego Południa w region o charakterze przemysłowo-rolnym, z drugiej strony krytykuje się, iż w ciągu kilkudziesięciu lat nie udało się w istotnym stopniu zniwelować różnicy w poziomie gospodarczym między obydwoma częściami kraju. Ponadto podkreśla się, iż włoska polityka powinna była pozostawić więcej miejsca wolnemu rynkowi i w inny sposób wykorzystać środki przyznane na uprzemysłowienie.

Pierwszy okres realizacji interwencji nadzwyczajnych, przypadający na lata pięćdziesiąte ubiegłego wieku, jest przeważnie pozytywnie oceniany w literaturze przedmiotu. Był to okres niespotykanego w historii Włoch wzrostu gospodarczego¹¹⁰. Choć tempo wzrostu gospodarki na Południu nie dorównywało dynamicznemu rozwojowi Północy, to dzięki nasilonym procesom emigracyjnym dochód na osobę na Południu wzrósł w ciągu ośmiu lat (1951–1958) o 43%, podczas gdy

¹¹⁰ H. B. Chenery, *Politiche di sviluppo per l'Italia meridionale*, Giuffrè, Roma 1962, s. 20.

w Centrum-Północy o 35%¹¹¹. To uruchomiło długo oczekiwany proces konwergencji dochodowej między obydwoma częściami Włoch.

Interwencje nadzwyczajne rozpoczęły się wraz z powołaniem do życia Funduszu dla Południa, który w tym okresie nastawiony był głównie na realizację reformy rolnej, a jego działania skupiały się na interwencjach związanych z restrukturyzacją gospodarstw rolnych, melioracją gruntów oraz tworzeniem infrastruktury, natomiast nie pojawiły się jeszcze bodźce związane z industrializacją regionu. Działania te powoliły na zwiększenie produkcji i wydajności rolnictwa, co zbiegło się w czasie ze wzrostem popytu na produkty sektora rolnego¹¹².

Zdaniem Adriano Giannoli, „pierwsza faza polityki interwencji [...] stworzyła przesłanki dla postępującej unifikacji rynku, czy to poprzez kształtowanie gustów związane ze wzrostem dochodów na obszarach opóźnionych, czy też eliminowanie prawdziwych barier naturalnych, które *de facto* chroniły delikatną strukturę przemysłu przetwórczego na Południu”¹¹³.

Bardzo entuzjastycznie o tej fazie interwencji nadzwyczajnych pisał zwłaszcza D'Antone: „Najbardziej pomyślna faza interwencji nadzwyczajnych to właśnie ta, w której realizowano projekty infrastrukturalne i przemysłowe finansowane przez Bank Światowy [...]. Popyt związany z działaniami infrastrukturalnymi ożywił bez żadnego forsowania niektóre istniejące branże (przemysł chemiczny, hutnictwo, budownictwo), zaś polityka pieniężna pełniła rolę regulatora polityki rozwoju przynosząc lirowi w 1960 roku wyróżnienie, a Domenico Menichelli tytuł najlepszego bankiera świata. To wszystko stało się dzięki zasługom pierwszych dyrektorów Funduszu dla Południa i nadzorowi amerykańskiemu [...] a także dzięki silnej integracji działań nadzwyczajnych ze zwyczajnymi oraz obecności zagorzałych >merydionalistów< zarówno w technostrukturze Funduszu, jak i najwyższych strukturach ministerialnych”¹¹⁴.

Przy ocenie tego okresu nie zabrakło również uwag krytycznych. Del Monte i Giannola twierdzą, iż „abstrahując od działań w sektorze rolnictwa, w fazie preindustrializacji niewiele uczyniono dla stworzenia warunków dla rozwoju przemysłu, zaś realizowane roboty publiczne były słabo skoordynowane i poddawane presjom politycznym i klientystycznym”¹¹⁵.

Druga faza, zwana fazą industrializacji, realizowana była w warunkach budowy wspólnego rynku i oznaczała konieczność konfrontacji z konkurencją międzynarodową i zmianę nastawienia włoskich przedsiębiorców. Polityka stymulowania rozwoju została nakierowana na wspieranie tworzenia obiektów

¹¹¹ L. Einaudi, *Il Mezzogiorno e il tempo lungo*, „Corriere della Sera”, 21.08.1960.

¹¹² A. Giannola, A. Del Monte, *Il Mezzogiorno dell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna 1978, s. 155.

¹¹³ A. Giannola, *Dualismo oggi*, „Inchiesta” 1990, Vol. IV–IX, s. 87.

¹¹⁴ L. D'Antone, „*Straordinarietà*” e *Stato ordinario*, [w:] F. Barca (red.), *Storia del capitalismo...*, s. 603.

¹¹⁵ A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno...*, s. 130.

przemysłowych w biegunach wzrostu, co oznaczało przyjęcie podejścia wzrostu nie zrównoważonego, a więc przyjęcie strategii faworyzującej wybrane lokalizacje¹¹⁶.

W latach sześćdziesiątych nastąpiło odejście od liberalizmu gospodarczego, a rozpoczęła się faza rosnącego interwencjonizmu państwowego. Przyjął on postać planowania gospodarczego, nacjonalizacji, a przede wszystkim rosnącej partycypacji państwa w przedsiębiorstwach. Te ostatnie miały pełnić rolę stymulatora przy dokonywaniu inwestycji przemysłowych na Południu, zaś państwo przyjęło funkcję promotora. Zarządzanie pozostało w znacznej mierze scentralizowane, zwiększyły się środki do dyspozycji, ale zmniejszyła się znacznie autonomia Funduszu, który w coraz większym stopniu przechodził od wspierania rolnictwa w kierunku wspierania przemysłu.

Druga faza interwencji nadzwyczajnych przypadła na okres wysokiego wzrostu gospodarczego, choć już nie tak dynamicznego jak w poprzedniej fazie. W latach 1962–1973 PKB na Południu rósł średniorocznie w tempie 4,72%, inwestycje brutto 5,01%, zaś w Centrum-Północy wskaźniki te kształtowały się na poziomie 5,12 i 3,55%. Ze względu na silne procesy migracyjne zanotowano jednak odczuwalny proces konwergencji dochodu na 1 mieszkańca – PKB *per capita* na Południu wzrósł w tym okresie o 4,44%, podczas gdy w Centrum-Północy o 4,17%¹¹⁷.

Również ta faza interwencji nadzwyczajnych spotkała się przeważnie z pozytywną oceną wielu ekspertów¹¹⁸. Del Monte i Giannola uznali, iż „tylko w tym okresie można mówić o znaczącej polityce przemysłowej na szczeblu krajowym”¹¹⁹. W rzeczywistości nastąpił silny wzrost produkcji przemysłowej w *Mezzogiorno*, zaś poziom inwestycji przekraczał w pewnym momencie występujący w Centrum-Północy. Było to z jednej strony wynikiem stworzenia przez politykę korzystnych warunków do rozwoju gospodarczego oraz w bezpośredni sposób decyzji politycznych o lokalizacji przedsiębiorstw państwowych na tym obszarze¹²⁰.

Poza pozytywnymi opiniami na temat interwencji nadzwyczajnych zaczęły na szerszą skalę pojawiać się głosy krytyczne. Dostrzegano zwłaszcza znaczne upolitycznienie działalności Funduszu dla Południa, niesprawność administracji i będącą ich wynikiem dużą skalę marnotrawstwa. Historyk Dennis Mack Smith oszacował, że ok. jedna trzecia pieniędzy wydana w latach sześćdziesiątych przez Fundusz dla Południa została zmarnotrawiona¹²¹.

¹¹⁶ A. La Spina, *La politica...*, s. 234.

¹¹⁷ SVIMEZ, *I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998*, Il Mulino, Bologna 2000, s. 21–23.

¹¹⁸ Zob. m.in. A. Graziani (red.), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino, Bologna 1989, s. 90; A. Giannola, A. Del Monte, *Il Mezzogiorno...*, s. 181.

¹¹⁹ A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno...*, s. 336.

¹²⁰ A. La Spina, *La politica...*, s. 245.

¹²¹ D. M. Smith, *Italy. A modern history*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1997.

Inne zarzuty dotyczyły m.in. następujących kwestii¹²²:

- polityka partycypacji państwa charakteryzowała się błędnym wyborem sektorów produkcyjnych, np. sektory stalowy i chemiczny znalazły się w kryzysie strukturalnym od drugiej połowy lat siedemdziesiątych i charakteryzowały się ograniczoną zdolnością do tworzenia nowych miejsc pracy;
- polityka wspierania faworyzowała sektory o wysokiej kapitałochłonności;
- zniesienie zróżnicowania geograficznego kosztów pracy pogorszyło po 1968 r. konkurencyjność przedsiębiorstw południowowłoskich.

Bodo i Sestito doszli do przekonania, iż gdyby rząd bardziej preferowałby wspieranie rozwoju sektorów o wysokiej pracochłonności i stosował inne formy wspierania przedsiębiorstw, efekty byłyby znacznie większe. Ponadto, spontaniczne procesy powstawania nowych przedsiębiorstw wynikające z działania wolnego rynku byłyby lepiej zharmonizowane z polityką wspierania sektorów pracochłonnych.

Odnosząc się do tych zarzutów argumentowano, iż wybór wspieranych sektorów był związany z wyborami strategicznymi zgodnymi z krajową polityką przemysłową. Interwencji próbowano dokonywać w sektorach uznawanych za strategiczne, w których udział przedsiębiorstw prywatnych był niewielki (przemysł stalowy i chemiczny w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych; elektroniczny, elektromechaniczny i środków transportu w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych). Faktem jest natomiast, iż realizacja takiej strategii w *Mezzogiorno* była często związana z wyborami politycznymi, w przypadku których efektywność inwestycji była dyskusyjna.

Faza trzecia, która zwana jest fazą stagnacji lub dezindustrializacji, realizowana była w trudnych warunkach, które były skutkiem kryzysu naftowego. Uderzył on przede wszystkim w sektory energochłonne, których działalność opierała się na wykorzystaniu ropy naftowej. Dotknęło to w szczególności zakłady zlokalizowane w południowej części kraju.

Negatywną konsekwencją tej fazy było zwiększenie się różnic regionalnych między Południem a bogatszą, północną i centralną częścią kraju. Podczas gdy PKB *per capita* na Południu stanowił w 1973 r. 60,2% poziomu osiągniętego w Centrum-Północy, to w 1980 odsetek ten zmalał do 57,8%, zaś w 1991 r. wynosił 58,6%¹²³. Spadek ten był również wywołany efektem zahamowania procesów migracyjnych (które po części spowodowane były spadkiem popytu na pracę na terenach Północy), wskutek czego populacja południowych Włoch rosła w tempie dwukrotnie wyższym w porównaniu z okresem lat sześćdziesiątych. Kolejnym negatywnym skutkiem był silny wzrost bezrobocia. W 1980 r. stopa

¹²² G. Bodo, P. Sestito, *Le vie dello sviluppo*, Il Mulino, Bologna 1991, s. 201.

¹²³ SVIMEZ, *I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998*, Il Mulino, Bologna 2000, s. 22–24.

bezrobocia na Południu była już dwukrotnie wyższa niż w Centrum-Północy, a na początku lat dziewięćdziesiątych nawet trzykrotnie, przekraczając 21%¹²⁴.

Zdaniem Bodo i Sestito istniały dodatkowe przyczyny, które przyczyniły się do zahamowania procesu industrializacji na Południu¹²⁵:

- faworyzowanie sektorów o wysokiej kapitałochłonności;
- polityka rozwoju nie była realizowana w sposób spójny, ale była rozproszona w nadmiernej liczbie przedsięwzięć, uniemożliwiająca w ten sposób efektywne wykorzystanie zasobów;
- problemy z rekrutacją pracowników – oferty płacowe ze strony przedsiębiorstw z Południa były mało konkurencyjne w stosunku do tych oferowanych przez wielkie koncerny i administrację publiczną;
- zaostrenie się konkurencji, w szczególności w sektorach tradycyjnych, wywołane poprawą infrastruktury transportowej;
- zwiększenie dochodów na Południu, które spowodowało przesunięcie konsumpcji w stronę produktów lepszych jakościowo – to z kolei negatywnie wpłynęło na przedsiębiorstwa południowowłoskie produkujące produkty gorszej jakości.

Zarzut dotyczący wspierania sektorów o wysokiej kapitałochłonności w *Mezzogiorno* jest wysoce dyskusyjny. Del Monte i Giannola wykazali, iż wydatki inwestycyjne w największym stopniu objęły przedsiębiorstwa małe i średnie i rozłożone były w zasadzie na wszystkie branże¹²⁶. Ponadto począwszy od 1972 r., wydatki na cele socjalne przekraczały wydatki o charakterze inwestycyjnym. Oznacza to, że wsparcie w postaci finansowania składek na ubezpieczenie społeczne bardziej faworyzowało sektory o wysokiej pracochłonności aniżeli branże o wysokiej kapitałochłonności¹²⁷. Działania takie nie sprzyjały jednakże działalności rozwojowej, a jedynie wspieraniu konsumpcji i redystrybucji dochodów na korzyść *Mezzogiorno*.

Należy zauważyć, iż w ostatniej fazie interwencji wielkość wydatków publicznych na 1 mieszkańca w *Mezzogiorno* nie była wcale wyższa niż w Centrum-Północy¹²⁸. Było to wynikiem pogorszenia koniunktury i konieczności wspierania

¹²⁴ Zob. M. D'Antonio, S. Vinci, *L'economia del Mezzogiorno, ripresa o stagnazione?*, [w:] M. D'Antonio (red.), *Il Mezzogiorno. Sviluppo o stagnazione?*, Il Mulino, Bologna 1992; A. Cardone, S. Vinci, *Mercato del lavoro, struttura dell'occupazione e sviluppo del Mezzogiorno*, [w:] N. Bocella (red.), *Stato, mercato, Mezzogiorno*, Liguori, Napoli 1993.

¹²⁵ G. Bodo, P. Sestito, *Le vie dello sviluppo*, Il Mulino, Bologna 1991, s. 202.

¹²⁶ A. Del Monte, A. Giannola, *I problemi dello sviluppo industriale del Mezzogiorno e i riflessi di questi nella determinazione del quadro di politica industriale*, [w:] A. Battaglia, R. Valcamonici (red.), *Nella competizione globale*, Laterza, Bari 1989.

¹²⁷ B. Contini (red.), *Creazione e distruzione di posti di lavoro in Italia*, Banca d'Italia, „Temi di discussione” 1992, No 177.

¹²⁸ Zob. m.in.: F. Padoa Schioppa, *L'economia sotto tutela*, Il Mulino, Bologna 1990; E. Wolleb, G. Wolleb, *Divari regionali e dualismo economico. Prodotto e reddito disponibile delle regioni italiane nell'ultimo ventennio*, Il Mulino, Bologna 1990; C. Trigilia, *Sviluppo senza autonomia, effetti perversi delle politiche del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1992, s. 55.

dużej liczby przedsiębiorstw działających również na północy i w centrum kraju. Zmniejszenie dynamiki wydatków okazało się bolesne dla gospodarki Południa, która stała się silnie uzależniona od wydatków publicznych¹²⁹. W ostatniej fazie można mówić nie tylko o niepowodzeniu polityki interwencji nadzwyczajnych, ale również rosnącym uzależnieniu gospodarki i społeczeństwa Południa od polityki zarówno krajowej, jak i lokalnej. Jak zauważył Graziano, „klasy rządzące w *Mezzogiorno* czerpały swoją władzę z uzależnienia gospodarki Południa i nie mogły być zainteresowane jej gwałtownymi zmianami. Jest zatem wątpliwe [...], czy klasy rządzące można było traktować jako siłę napędową rozwoju”¹³⁰.

Podsumowanie

Okres interwencji nadzwyczajnych i działalność Funduszu dla Południa miały istotne znaczenie dla kształtowania się struktury gospodarczej *Mezzogiorno*. Dynamika zmian była jednak zróżnicowana, co było rezultatem zmian priorytetów, sytuacji gospodarczej i politycznej kraju. Dlatego też w okresie tym można wyróżnić trzy fazy: preindustrializacji, industrializacji i deindustrializacji. Choć cel główny we wszystkich fazach był ten sam – szybki rozwój *Mezzogiorno* i zmniejszenie dystansu do bogatszych regionów północnych i centralnych, to jednak sposoby jego realizacji były odmienne.

Odnosząc się do pytań postawionych na początku rozdziału, należy stwierdzić, iż polityka interwencji nadzwyczajnych w niewielkim stopniu przyczyniła się do zmniejszenia różnic w poziomie PKB *per capita* między *Mezzogiorno* a resztą kraju. Na wyniku tym zaciążyła w szczególności ostatnia faza interwencji, podczas której różnice dochodowe pogłębiły się. Było to wynikiem nie tylko błędów popełnionych przy wyborze celów, instrumentów i beneficjentów wsparcia, ale także niezależnych od tej polityki zdarzeń i procesów, które wystąpiły w gospodarce włoskiej i światowej.

Niewątpliwym sukcesem okresu interwencji nadzwyczajnych była zmiana oblicza *Mezzogiorno*. Z obszaru zacofanego gospodarczo z dominującym nisko wydajnym rolnictwem przekształciło się ono w region przemysłowo-rolniczy. Nastąpiło istotne zwiększenie się dochodów ludności, wydajności pracy i poziomu wykształcenia. Odbyło się to kosztem jednak olbrzymich transferów finansowych, które niewątpliwie zaciążyły na budżecie Włoch i przyczyniły się do tego, iż kraj ten posiada do dziś jeden z najwyższych wskaźników długu publicznego do PKB wśród krajów Unii Europejskiej.

¹²⁹ C. Trigilia, *Sviluppo senza autonomia...*, s. 71.

¹³⁰ A. Graziani, *Il Mezzogiorno e l'economia italiana*, [w:] A. Giannola (red.), *L'economia e il Mezzogiorno*, Angeli, Milano 1990, s. 42.

Trudno jednoznacznie również ocenić wybory dokonywane przez twórców i realizatorów tej polityki. Obok właściwych decyzji związanych z realizacją reformy rolnej, tworzeniem infrastruktury, subwencjonowaniem działań inwestycyjnych należy wymienić nietrafny wybór branż energochłonnych, co skutkowało problemami strukturalnymi przedsiębiorstw południowowłoskich po kryzysie naftowym, upolitycznienie działalności Funduszu dla Południa czy też przesunięcie akcentu na dofinansowanie wydatków socjalnych w trzeciej fazie interwencji. Ponadto do 1986 r. polityka była realizowana ogólnie i w niewielkim stopniu uwzględniała interesy i preferencje miejscowej ludności.

Niewielkie efekty w zakresie przewycięzania dualizmu gospodarczego nie uprawniają jednak do wysunięcia tezy, iż środki przeznaczone na ten cel zostały w dużej mierze zmarnotrawione. Paradoksalnie najlepsze efekty związane z konwergencją zanotowano w pierwszych latach interwencjonizmu, kiedy to wielkość wydatków była jeszcze na relatywnie niskim poziomie. Wówczas to działalność Funduszu wzbudziła uznanie i zainteresowanie wielu polityków i ekonomistów z całego świata. W następnych okresach błędne decyzje i niesprawność administracji położyły się cieniem na działalności tej instytucji i całej koncepcji interwencji nadzwyczajnych.

ROZDZIAŁ III

POLITYKA REGIONALNA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

W rozdziale tym zostanie przedstawiona charakterystyka wspólnotowej polityki regionalnej – jej geneza, ewolucja, zasady, cele, a także osiągnięte rezultaty. Włochy, jako jedno z państw założycielskich i kraj stale borykający się z problemami strukturalnymi, były od samego początku ważnym adresatem jej działań. W niniejszym rozdziale rola Włoch w tej polityce zostanie pokazana jedynie na marginesie rozważań o charakterze bardziej ogólnym.

Stosunkowo wiele miejsca zostanie poświęcone realizacji przez państwa Wspólnoty podstawowego celu tejże polityki, czyli osiągnięciu spójności gospodarczej. Ze względu na to, że od czasu reformy polityki regionalnej z 1988 r. wspieranie regionów najuboższych stało się najważniejszym priorytetem w tej dziedzinie, polityka regionalna WE przekształciła się *de facto* w politykę spójności.

W tej części pracy zostaną postawione następujące pytania badawcze: czy i w jakim stopniu realizacja polityki regionalnej przyczyniła się do konwergencji regionów wewnątrz Wspólnoty? W jakim kierunku następowała ewolucja tejże polityki? Jaką rolę odgrywają modele ekonometryczne przy pomiarze wpływu polityki regionalnej na osiągnięcie spójności?

1. Geneza wspólnotowej polityki regionalnej

W momencie podpisywania traktatów rzymskich problematyka zróżnicowania regionalnego nie była uważana za jedną z najważniejszych w tworzeniu nowej konstrukcji europejskiej z dwóch powodów: po pierwsze, państwa założycielskie (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN i Włochy) uchodziły za stosunkowo homogeniczną grupę państw z punktu widzenia ekonomicznego (z wyjątkiem południowych Włoch). Po drugie, uważano, iż redukcja nierówności może być osiągnięta pośrednio poprzez stworzenie wspólnego rynku

oraz stopniową harmonizację polityki gospodarczej państw członkowskich¹. W rezultacie, aż do połowy lat siedemdziesiątych nie istniała wspólnotowa polityka regionalna w sensie wspólnej polityki sformułowanej przez państwa członkowskie i administrowanej przez Komisję za pomocą wspólnych środków².

W preambule traktatu rzymskiego znalazł się jednak bardzo ważny zapis, dotyczący kwestii regionalnych. Głosił on, iż Wspólnota w trosce o wzmocnienie jedności swych gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju dążyć będzie do zmniejszenia różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych. Ważne implikacje regionalne miał również protokół dotyczący Włoch dołączony do traktatu rzymskiego³. Brał on pod ochronę regiony *Mezzogiorno* i gwarantował wsparcie dla rządu włoskiego przy realizacji jego długofalowych programów, mających na celu wsparcie biedniejszych regionów Południa. Miały temu służyć środki pochodzące z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

W traktacie znalazły się również postanowienia skierowane do stworzenia instrumentów, mających przyczynić się do „harmonijnego rozwoju” oraz do redukcji nierówności regionalnych: Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), utworzonych w 1957 r., oraz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), powstałego w 1962 r. Spośród tych instrumentów przez niemal 20 lat najważniejszą rolę odgrywał Europejski Bank Inwestycyjny. W okresie 1958–1985 EBI udzielił 25 890 mln ECU pożyczek na cele regionalne. Interwencje były skoncentrowane w czterech krajach, mających największe problemy regionalne. Na przykład w okresie 1980–1985 51,7% pożyczek trafiło do Włoch, 13,9% do Wielkiej Brytanii, 10,3% do Grecji i 9,9% do Irlandii⁴.

Działając jako instytucja *non-profit*, EBI udzielał pożyczek i gwarancji umożliwiających finansowanie projektów we wszystkich sektorach gospodarki. Jego działalność miała przyczynić się do wspierania mniej rozwiniętych regionów Wspólnoty; modernizacji lub przekształcenia przedsiębiorstw bądź tworzenia nowych obiektów, które nie mogły być finansowane ze środków będących do dyspozycji poszczególnych członków Wspólnoty oraz finansowania przedsięwzięć, którymi zainteresowanych było wspólnie kilku członków Wspólnot i które ze względu na swoje rozmiary lub swój charakter nie mogły być finansowane ze środków będących do dyspozycji poszczególnych

¹ G. Viesti, F. Prota, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 2007, s. 12–13.

² Zob. H. W. Armstrong, *Community Regional Policy: A Survey and Critique*, „Regional Studies” 1978, No 12.

³ N. Vanhove, L. H. Klaasen, *Regional Policy. A European Approach*, Averbury, Aldershot, Brookfield, Hong Kong, Singapore, Sydney 1987, s. 394.

⁴ *Ibidem*, s. 434.

członków Wspólnoty⁵. Ze względu na to, iż EBI udzielał poręczeń i pożyczek dzięki zasobom własnym oraz środkom finansowym zdobywanym na rynkach kapitałowych, nie przewidywał on dla swoich klientów żadnych zabezpieczeń na wypadek wzrostu kursu waluty, w której zaciągano kredyt. Spowodowało to znaczne ograniczenie korzystania z pomocy Banku⁶.

Europejski Fundusz Społeczny rozpoczął swoją działalność w 1960 r. i miał na celu „zwiększenie szans na zatrudnienie w ramach wspólnego rynku i przyczynienie się w ten sposób do poprawy warunków życia” oraz dążył do „ułatwienia zatrudnienia pracowników i zwiększania ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Wspólnoty”⁷. Był on co prawda wykorzystywany na terenach słabiej rozwiniętych, ale nie był narzędziem stymulowania rozwoju lokalnego, a wręcz przeciwnie – promował większą mobilność geograficzną i zawodową pracowników, zachęcając ich do przenoszenia się do innych państw w poszukiwaniu pracy. Początkowo środki EFS przeznaczane były na wypłatę zasiłków w przypadku redukcji lub czasowego wstrzymania zatrudnienia wskutek restrukturyzacji przemysłowej lub zmian kwalifikacji zawodowych. Udzielał też wsparcia przy zmianie miejsca zamieszkania osobom bezrobotnym, które opuściły swój region, aby poszukiwać zatrudnienia gdzie indziej. Ogólnie rzecz biorąc, EFS był początkowo nie tyle instrumentem skierowanym na promocję rozwoju lokalnego, a raczej na łagodzenie niekorzystnych przejściowych sytuacji, w których znaleźli się pracownicy pochodzący ze słabiej rozwiniętych regionów⁸.

W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych gospodarka europejska rozwijała się pomyślnie, a bezrobocie traktowano jako zjawisko wyjątkowe. Jednak we Włoszech mieszkało prawie dwie trzecie bezrobotnych z EWG, to jest ok. 1,7 mln osób. W latach 1955–1971 aż 9 mln pracowników z południowych Włoch przeniosło się w poszukiwaniu zatrudnienia na uprzemysłowioną Północ lub za granicę. Oznacza to, że Włosi stali się głównymi beneficjentami EFS⁹.

Na początku lat sześćdziesiątych Komisja Wspólnot Europejskich zaczęła koncentrować swoją uwagę na aspektach terytorialnych europejskiego rozwoju gospodarczego. Dnia 6 grudnia 1961 r. Komisja zorganizowała konferencję na temat gospodarek regionalnych, zaś w 1962 r. opracowano memorandum, doty-

⁵ K. Michałowska-Gorywoda, *Instytucje finansowe Unii Europejskiej, Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Centralny*, [w:] *Euro od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2003, s. 250.

⁶ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 64.

⁷ Art. 146–148 (ex. 123–125) traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.03.1957 r.

⁸ P. Graziano, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna 2004, s. 37.

⁹ G. Majone, *The European Community Between Social Policy and Social Regulation*, „Journal of Common Market Studies” 1993, No 2(31), s. 153–170.

czące programu działań Wspólnoty w dziedzinie rozwoju regionalnego. Inicjatorem tych działań był ówczesny wiceprzewodniczący Komisji, francuski komisarz ds. gospodarki i finansów, Robert Marjolin. Zauważył on, iż traktat rzymski co prawda zawierał podstawowe zasady koordynacji polityki gospodarczej, ale szczegóły koordynacji nie zostały należycie opracowane¹⁰. Był on zwolennikiem prowadzenia wspólnej polityki gospodarczej, dzięki której można było uniknąć różnic w poziomach inflacji i bezrobocia. Z drugiej strony Marjolin obawiał się, że w następstwie integracji dojdzie do pogłębienia międzyregionalnych nierówności i marginalizacji regionów peryferyjnych, do których zaliczono m.in. włoskie *Mezzogiorno*. Wskazywał również, iż bez aktywnej polityki regionalnej niemożliwe będzie kontynuowanie ekspansji ekonomicznej całego ugrupowania¹¹.

Na wiosnę 1965 r. ukazał się pierwszy Komunikat Komisji na temat polityki regionalnej EWG¹², w którym podkreślono znaczenie szczebla subnarodowego w ramach Wspólnoty Europejskiej i poparto również przyjęcie specyficznych środków politycznych w celu redukcji nierówności w rozwoju terytorialnym państw członkowskich. W 1967 r. podczas dyskusji w Parlamencie Europejskim ówczesny przewodniczący Komisji Jean Rey bronił tezy, że „polityka regionalna Wspólnoty powinna być jak serce w ciele ludzkim [...] i powinna postawić sobie za cel reanimowanie tych regionów, w których brakuje życia”¹³.

Do pierwszego przełomu w rozwijaniu polityki regionalnej doszło w 1968 r., kiedy to przy okazji fuzji organów wykonawczych Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Euroatomu utworzono w ramach Komisji Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG XVI), której zadaniem było przygotowanie koncepcji przyszłej europejskiej polityki regionalnej, zaś w 1969 r. Komisja przedstawiła drugie memorandum, gdzie sugerowała stworzenie specjalnego funduszu, który udzielałby gwarancji na pożyczki udzielane przez EBI oraz finansowałby działania programowane na bazie regionalnych planów rozwoju i wspieranych przez samą Komisję¹⁴.

Wzrost zainteresowania problemami regionalnymi pod koniec lat sześćdziesiątych wynikał również z dwóch innych powodów. Pierwszym była perspektywa rozszerzenia Wspólnoty o kolejne kraje, w których występowały problemy regionalne.

¹⁰ I. Maes, *Economic thought at the European Commission and the creation of EMU (1957–1991)*, Università di Roma La Sapienza, Dipartimento di Economia, Working Papers No 2/2009, s. 7–8.

¹¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 65.

¹² *Première Communication de la Commission de la CEE sur la politique régionale dans la Communauté*, Bureau d'information des Communautés Européennes, *La politique régionale dans le Marché Commun* 11 Sec. (65) 1170 (FIN), Paris, VI 1965.

¹³ H. Wallace, *Distributional Politics: Dividing up the Community Cake*, [w:] H. Wallace, W. Wallace, C. Webb (eds), *Policy – Making in the European Communities*, Wiley, Chichester 1983, s. 90.

¹⁴ *A Regional Policy for the Community*, European Commission, Brussels 1969.

Drugim zaś były plany pogłębienia integracji i stworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, czego wyrazem był Raport Wernera¹⁵. Pojawiło się w nich przekonanie, iż istnienie nadmiernych różnic w strukturze produkcyjnej i poziomie dochodu mogłoby uniemożliwić ściślejszą integrację i dlatego Komisja powinna odgrywać bardziej aktywną rolę w promowaniu konwergencji między regionami¹⁶.

Istotny bodziec do wprowadzenia widocznego elementu regionalnego w bilansie wspólnotowym i w procesie poszerzania Wspólnoty dał Szczyt Paryski z 1972 r. Wtedy właśnie szefowie państw i rządów Szóstki wraz z przywódcami trzech krajów aspirujących zdecydowali o powołaniu nowego funduszu regionalnego, który miałby wspierać biedniejsze regiony EWG, w tym także przyczynić się do asekuracji podejmowanych zmian strukturalnych i sektorowych¹⁷. Fundusz ten miał również rekompensować Wielkiej Brytanii wysokie koszty partycypacji w budżecie Wspólnot. Wiedząc, że kraj ten nie będzie mógł korzystać w większym zakresie ze środków i instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, poszukiwano funduszy, które mogłyby zrównoważyć wpłaty tego państwa do budżetu Wspólnoty¹⁸. Istotne znaczenie dla funkcjonowania polityki regionalnej miały także zmiany dokonane w funkcjonowaniu dotychczasowych funduszy. Na Szczycie Paryskim Europejski Fundusz Społeczny oraz Sekcja Orientacji EFOiGR otrzymały „wymiar regionalny”, tj. ich działania skupiały się na wspieraniu regionów problemowych.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego powstał ostatecznie w 1975 r. i stał się pierwszym i najbardziej znaczącym krokiem w przyjęciu przez Komisję aktywnej roli w rozwiązywaniu problemów regionalnych¹⁹. Należy jednak przypomnieć, iż początkowo Fundusz nie był nakierowany na problemy regionalne wyrażone w kategoriach europejskich, ale był postrzegany jako mechanizm kompensacji dla tych państw, które były płatnikami netto w budżecie wspólnotowym²⁰. Ważną rolę odegrały również naciski Irlandii, będącej wówczas krajem dużo uboższym od pozostałych członków Wspólnoty, oraz Włoch, które liczyły na pomoc w rozwoju południowej części kraju.

¹⁵ *Report to the Council and the Commission Concerning the Implementation in Stages of Economic and Monetary Union in the Community*, „Bulletin of the European Communities”, suppl. 11, No 19, European Commission, Bruxelles 1970.

¹⁶ T. Dignan, *Regional Disparities and Regional Policy in the European Union*, „Oxford Review of Economic Policy” 1993, No 11(2).

¹⁷ K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 37.

¹⁸ Zob. G. Viesti, F. Prota, *Le nuove politiche...*, s. 14; K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 38.

¹⁹ Zob. m.in. J. Zadysz, *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2008, s. 128–129.

²⁰ Ch. Ph. Schindler, *Die Regionalpolitik der Europäischen Union, Eine kritische Auseinandersetzung mit ihrer allokatonspolitischen Ausgestaltung und ihrer distributionspolitischen Zielsetzung*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Köln 2005, s. 50–51.

Początkowo zasoby finansowe EFRR były bardzo ograniczone i absolutnie niewystarczające, aby móc mieć istotny wpływ na nierówności regionalne wewnątrz Wspólnoty. Porównanie rozporządzenia Rady²¹ i oryginalnych propozycji Komisji pokazuje kompromis między śmiałościami Komisji i ograniczeniami nałożonymi przez rządy krajów członkowskich. Po pierwsze, w porównaniu z projektem Komisji środki przeznaczone dla Funduszu na pierwsze trzy lata zostały ograniczone niemal o połowę (1300 mln ECU w porównaniu z planowanymi 2250 mln ECU), po drugie, Rada zdecydowała o podziale funduszu na kwoty krajowe, tym samym przeciwstawiając się zasadzie postulowanej przez Komisję i Parlament Europejski koncentracji interwencji na ograniczonej liczbie celów i pozostawiając decyzję, jak wykorzystać środki państwom członkowskim. Ponadto nie zostały zaakceptowane „europejskie kryteria” proponowane przez Komisję w celu wyboru wspieranych regionów. Należało to do wyłącznych kompetencji państw członkowskich, samodzielnie decydujących, które terytoria będą beneficjentami pomocy regionalnej²².

Korzystanie ze środków EFRR zostało oparte na kilku podstawowych zasadach:

- uzupełniający charakter finansowanej z niego pomocy (względem wydatków publicznych państwa i samorządów) polegający na subsydiowaniu inwestycji przedsiębiorstw oraz publicznych inwestycji infrastrukturalnych odpowiednio do wysokości 20% i 30% ich ogólnych kosztów;

- ograniczenie subsydiów jedynie do przedsięwzięć zgodnych z programami rozwoju regionalnego w krajach członkowskich i nie korzystających ze wsparcia innych funduszy;

- zastrzeżenie występowania z wnioskami o subwencje europejskie do wyłącznej kompetencji poszczególnych państw (a nie podmiotów gospodarczych czy samorządów terytorialnych);

- obowiązek podawania do publicznej wiadomości przez kraje członkowskie kwoty i przeznaczenia przyznawanych subwencji regionalnych²³.

Należy wspomnieć, iż do momentu utworzenia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego największym beneficjentem funduszy wspólnotowych były Włochy, które otrzymały ok. 40% wszystkich środków²⁴. Jednakże udział funduszy strukturalnych w całkowitych wydatkach Wspólnoty był w tym czasie stosunkowo niewielki. Przed wprowadzeniem EFRR wyniosły one 5,6% budżetu (wydatki w ramach EFS oraz EFOiGR – Sekcja Orientacji), zaś w 1975 r., czyli w pierwszym roku funkcjonowania nowego funduszu udział ten wzrósł do 7,9% (EFRR, EFS, EFOiGR – Sekcja Orientacji)²⁵.

²¹ Rozporządzenie Rady nr 724/75/ EWG z 21.03.1975 r.

²² P. Graziano, *Europeizzazione...*, s. 42.

²³ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 80.

²⁴ H. Armstrong, *The Role and Evolution of European Community Regional Policy*, [w:] M. Keating, B. Jones (eds), *The European Union and the Regions*, Clarendon, Oxford 1995.

²⁵ European Commission, *The EU Budget*, Brussels 1999, s. 34.

Pierwsze lata funkcjonowania europejskiej polityki regionalnej nie pozwoliły na osiągnięcie istotnych rezultatów. Wynikało to, po pierwsze, z tego, że szczupłość dostępnych środków i brak koncentracji działań (przewidzianych przez Komisję) nie pozwoliły na przeprowadzenie spójnych interwencji strukturalnych. Po drugie, wiele państw członkowskich nie respektowało zasady dodawalności (alokacja środków w sposób komplementarny do wykorzystania środków krajowych) i wykorzystywały zasoby wspólnotowe, zastępując nimi działania na szczeblu krajowym. W ten sposób państwa członkowskie finansowały z funduszy strukturalnych inicjatywy, które byłyby zrealizowane z funduszy krajowych, nie pozwalając tym samym na osiągnięcie celów zdefiniowanych na szczeblu europejskim.

Po kilku latach działalności w 1979 r. uchwalono nowy regulamin, który wprowadził dwie istotne zmiany: Po pierwsze, poza kwotami narodowymi przeznaczono 5% funduszy do wyłącznej dyspozycji Komisji w ramach tzw. specyficznych programów wspólnotowych²⁶, po drugie – zdecydowano o stopniowym zwiększaniu dostępnych funduszy: z 7,9% budżetu wspólnotowego w 1975 r. do 15,1% w 1988 r. Ponadto, pod koniec lat siedemdziesiątych również Parlament Europejski, wzmocniony poprzez pierwsze demokratyczne wybory w 1979 r., zwrócił się do Komisji z propozycją stałego wzrostu rocznego budżetu zarezerwowanego dla funduszy strukturalnych²⁷.

Pomimo wysiłków wspólnotowych różnice regionalne na obszarze jednoczącego się terytorium europejskiego pozostały stosunkowo duże i zaczęto powątpiewać, czy interwencje wspólnotowe powinny być kontynuowane. W tym względzie niektórzy badacze zaczęli jawnie kwestionować znaczenie dostępnych instrumentów i wskazywali na ich słabości. Chodziło głównie o nadmierną nacjonalizację systemu pomocy i brak przejrzystości interwencji. Yves Mény w swoim znanym artykule zalecił większą koordynację (horyzontalną i wertykalną) pomiędzy różnymi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie polityki oraz stałe zwiększanie autonomii Komisji w celu podniesienia efektywności pomocy wspólnotowej²⁸.

Wraz z regulacją 1787 z 1984 r. Komisji udało się znacznie zwiększyć swoje znaczenie zarówno w procesie formułowania, jak i wdrażania polityki. Ze względu na to, iż środki na politykę spójności miały być uzgadniane corocznie, Komisja uzyskała dwie ważne funkcje w europejskim procesie decyzyjnym: koordynację polityki o znaczeniu regionalnym i dysponowanie programami wspólnotowymi. Programy te mogły przybierać dwojaką formę:

– programów narodowych mających znaczenie dla Wspólnot jako całości, podejmowanych z inicjatywy poszczególnych krajów;

²⁶ F. Heinemann, T. Hagen, Ph. Mohl, S. Osterloh, M. O. Sellenthin, *Die Zukunft der EU-Strukturpolitik*, Nomos, Baden-Baden 2010, s. 47.

²⁷ H. Wallace, *Distributional Politics...*, s. 95.

²⁸ Y. Mény, *Should the Community Policy be Scrapped?*, „Common Market Law Review” 1982, No 3 (19), s. 373–388.

– programów inicjowanych przez Wspólnoty, podejmowanych większością głosów na forum Rady Ministrów, opracowanych przez Komisję wspólnie z państwami członkowskimi. Programy te były zatem spadkobiercami części pozakwotowej, a także prekursorami inicjatyw wspólnotowych.

Zniesienie systemu kwotowego wprowadziło pewien margines uznaniowości na korzyść Komisji, która również w przypadku programów narodowych mających znaczenie dla Wspólnot mogła oceniać programy pod kątem ich spójności z programami rozwoju regionalnego i ich udziału w realizacji celów i priorytetów Wspólnoty przede wszystkim w aspekcie regionalnym. Innymi słowy, przejście od systemu „kwot krajowych” do systemu bardziej elastycznego, w którym większe znaczenie przyznano Komisji Europejskiej pozwoliło tej instytucji europejskiej zdobyć większą autonomię w realizacji polityki. Ponadto formułowanie polityki europejskiej pozostało w rękach Komisji, określając w ten sposób centralizację we wspólnotowej polityce spójności²⁹.

W roku 1985 przyjęto nowy instrument w postaci Zintegrowanych Programów Śródziemnomorskich (ZPŚ), których celem był rozwój obszarów wiejskich w regionach śródziemnomorskich. Swoim zasięgiem programy te objęły całą Grecję, znaczną część Włoch (8 regionów Południa i 4 regiony Centrum-Północy) oraz południową Francję. Kraje te (w szczególności Grecja), obawiając się kolejnego rozszerzenia Wspólnot o Portugalię i Hiszpanię, wymusiły na Wspólnotach zainicjowanie specjalnego programu, który wspierałby ich regiony ze wszystkich funduszy strukturalnych³⁰. Ogółem na sfinansowanie ZPŚ przeznaczono ze środków wspólnotowych 6,6 mld ecu w ciągu 7 lat (1986–1993). przy czym wysokość dofinansowania wahała się od 55 do 70%, a w Grecji mogła być jeszcze wyższa³¹.

Pomimo tego, iż ZPŚ objęły swoim zasięgiem zaledwie 3 spośród 12 państw członkowskich Wspólnoty, to stały się one modelem dla przyszłej reformy z 1988 r., która zrewolucjonizowała politykę regionalną we Wspólnocie i w państwach członkowskich począwszy od 1989 r. Zawierały bowiem kilka istotnych innowacji, które zostały zaakceptowane przez członków Wspólnoty³².

Największą innowacją była konieczność przygotowania obszernych i zintegrowanych programów jako bazy dla alokacji funduszy. Po raz pierwszy w historii Wspólnota przyjęła zintegrowaną strategię w celu koordynowania inwestycji, aby mogły zapoczątkować proces endogenicznego i trwałego rozwoju lokalnego.

²⁹ P. Graziano, *Europeizzazione...*, s. 45.

³⁰ K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 42.

³¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 90; K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 42.

³² R. Leonardi, *Cohesion policy in the European Union. The Building of Europe*, Palgrave Macmillan, New York 2005, s. 45–48.

Druga innowacja polegała na zmianach instytucjonalnych. Poprzednio procesy negocjacji, akceptacji i wdrażania programów były zmonopolizowane przez rządy krajowe. Rola Wspólnoty sprowadzała się do dostarczania wymaganych pieniędzy, zaś wdrażaniem zajmowały się władze krajowe. ZPS wdrożyły zaś zasadę partnerstwa – po raz pierwszy w przygotowywanie i realizację programów zaangażowano jednostki niższych szczebli administracji.

Trzecia zmiana polegała na zmianie zarządzania programami. Dla każdego programu śródziemnomorskiego powołano komitet na poziomie regionalnym, który nadzorował wdrażanie programów i składał się z przedstawicieli regionów, rządów krajowych, Komisji oraz grup społecznych. Komitet monitorujący ponosił prawną odpowiedzialność za całkowite wdrożenie programu oraz posiadał uprawnienia do dokonywania zmian w ramach programu.

Czwarta zmiana dotyczyła procesu monitorowania. Po raz pierwszy powstała propozycja dokonywania oceny *ex post* i *ex ante* każdego programu. Przed wdrożeniem programu władze odpowiedzialne za zarządzanie programem miały dokonać ewaluacji przewidywanych efektów w kategoriach wzrostu PKB, zatrudnienia, inwestycji itp. Ponadto, po zakończeniu programu przeprowadzana była ocena *ex post*, sprawdzająca, czy założone rezultaty zostały osiągnięte. W celu przeprowadzenia takich analiz wydzielono niewielką część budżetu na tzw. pomoc techniczną tak, aby pozyskać specjalistyczne firmy do zbadania ogólnych gospodarczo-społecznych skutków programów.

Piątą i ostatnią nowością było stworzenie prawnie wiążącej umowy pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi bądź regionami, które zobowiązywały obydwie strony do przestrzegania uzgodnień w kontrakcie. Żadna ze stron nie mogła jednostronnie dokonać zmian w naturze, warunkach i treści programu. W ten sposób zmiany w programach zostały ograniczone do niezbędnego minimum i musiały być zaakceptowane przez wszystkich członków komitetu monitorującego.

Programy te przewidywały utrzymanie silnej pozycji Komisji, która na wniosek zainteresowanych krajów członkowskich decydowała, w jakim zakresie udzielić wsparcia wspólnotowego. Zgodnie z regulaminem tych programów Komisja ponosiła „odpowiedzialność za zarządzanie i realizację przy zapewnieniu rygorystycznych parametrów oceny za kontrolę i przedstawienie rezultatów”. W ten sposób Komisja zaczęła odgrywać coraz bardziej znaczącą rolę w procesie decyzyjnym, wykonując niezwykle ważne funkcje w określaniu polityki i jej realizacji. W tym czasie ukształtowały się również podstawowe zasady (partnerstwa, dodatkowości, programowania, koncentracji oraz funkcje oceny i kontroli), które stanowiły rdzeń polityki spójności po reformie z roku 1988³³.

³³ C. Buresti, G. E. Marciani, *L'esperienza dei programmi integrati mediterranei*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1991, No 1, s. 7–53.

2. Reforma funduszy strukturalnych

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych pojawiły się korzystne warunki do przeprowadzenia zasadniczej reformy funduszy strukturalnych nakierowanej na wzmocnienie wspólnotowej polityki regionalnej. W tym czasie opublikowano raporty Padoa-Schioppy (1987)³⁴ i Cechiniego (1988)³⁵, w których wspierając pogłębienie integracji europejskiej i w ten sposób ukończenie rynku wewnętrznego, położono nacisk na poważne ryzyko powiększenia nierówności regionalnych w trakcie procesu integracji oraz na potrzebę przyjęcia odpowiednich środków mających przyspieszyć restrukturyzację w regionach i krajach doświadczających trudności strukturalnych. Uznano w nich, że utrzymywanie się lub narastanie tych dysproporcji mogłoby podważyć przewidywaną realizację wspólnego rynku³⁶.

Logika rozumowania była następująca: nierówności wewnątrz Wspólnoty można przedstawić na przykładzie modelu centrum – peryferie³⁷. Model terytorialny działalności gospodarczej w Europie charakteryzował się istnieniem dwóch grup regionów: centralnych bogatych, zlokalizowanych w obszarze tzw. europejskiego banana³⁸, czyli gęsto zaludnionym i wysoko uprzemysłowionym obszarze rozciągającym się od północnej Anglii do północnych Włoch, oraz peryferyjnych, słabo rozwiniętych. Bez skutecznej polityki regionalnej, która zredukowałaby takie nierówności, korzyści skali mogłyby faworyzować koncentrację działalności gospodarczej w obszarach o najwyższym poziomie rozwoju. Obszary centrum przyciągają nowe przedsiębiorstwa, gdyż wykazują korzyści lokalizacyjne: dywersyfikację działalności gospodarczej, bliskość rynków i wiedzy, wysoki poziom infrastruktury i kwalifikowanej siły roboczej, których nie posiadają obszary peryferyjne. Stworzenie wspólnego rynku mogłoby znieść przeszkody dla handlu i w ten sposób pogłębić, a nie zmniejszyć różnice w poziomie rozwoju. Takie rozumowanie leżało u podstaw decyzji dotyczącej reformy i zwiększenia roli europejskich funduszy strukturalnych.

³⁴ Zob. T. Padoa-Schioppa, *Efficienza, stabilità ed equità. Una strategia per l'evoluzione economico della Comunità Europea*, Il Mulino, Bologna 1987.

³⁵ Zob. P. Cecchini, *La sfida del 1992. Una grande scommessa per l'Europa*, Sperling & Kupfer, Milano 1988.

³⁶ G. Viesti, F. Prota, *Le nuove...*, s. 15.

³⁷ P. Krugman, *Geography and Trade*, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts) 1991.

³⁸ Określenie europejskiego lub niebieskiego banana (fr. *banane bleue*) to medialne określenie silnie zurbanizowanego i uprzemysłowionego obszaru Wspólnoty, rozciągającego się od Liverpoolu i Manchesteru, poprzez Londyn, Belgię, Holandię, Luksemburg, Zagłębie Ruhry, płd. Niemcy, Szwajcarię do Mediolanu. Jego podstawą były wyniki badań francuskiego geografa Rogera Bruneta, który przedstawił obszary asymetrii rozwojowej w Europie i uznał ten obszar za swoisty „kręgosłup Europy”. Zob. R. Brunet, *Les villes européennes: Rapport pour la DATAR.*, RECLUS, Montpellier 1989 oraz G. J. Hospers, *Beyond the Blue Banana? Structural Change in Europe's Geo-Economy*, „Intereconomics” 2003, No 2(38), s. 76–85.

2.1. Jednolity Akt Europejski i pierwszy pakiet Delorsa

Fundamentem prawnym dla reformy funduszy strukturalnych był Jednolity Akt Europejski (JAE), który został podpisany w 1986 r., a wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Wprowadził on do traktatu rzymskiego nowy Tytuł XIV – *Spójność gospodarcza i społeczna*, który stwierdzał, iż celem Wspólnot jest likwidowanie dysproporcji i zacofania między regionami. Zwrócono także uwagę na istotną rolę współpracy przygranicznej, w tym euroregionalnej³⁹. JAE był w integracji europejskiej dokumentem niezwykle ważnym, gdyż sankcjonował formalnie zwycięstwo idei Wspólnoty rozumianej jako obszaru wolnego handlu. Uznawał również, że spójność ekonomiczna i społeczna wewnątrz Wspólnoty jest istotną częścią budowy jednolitego rynku i przewidywał gruntowną reformę głównych instrumentów interwencji wspólnotowej dla polityki regionalnej⁴⁰.

W czerwcu 1987 r. Rada zleciła Komisji przygotowanie propozycji, zmierzającej do dokonania niezbędnych modyfikacji struktury i reguł funkcjonowania funduszy strukturalnych. Dnia 4 czerwca 1987 r. Komisja przedstawiła Radzie propozycję reform, znaną dziś pod nazwą pierwszego pakietu Delorsa. Reformie polityki regionalnej miała towarzyszyć reforma budżetu Wspólnoty, która przewidywała podwojenie wydatków z funduszy strukturalnych. Początkowa niechęć najzamożniejszych krajów spowodowała, iż ostateczna decyzja zapadła dopiero na szczycie w Brukseli w lutym 1988 r.

Najważniejsze zmiany wprowadzone w ramach reformy to⁴¹:

- wprowadzenie obowiązujących do dziś zasad polityki regionalnej;
- skoncentrowanie środków na ograniczonej liczbie jasno określonych celów, z których część miała charakter regionalny, inne – horyzontalny (dotyczący całej Wspólnoty);
- wzmocnienie koordynacji środków, rozproszonych dotychczas w różnych funduszach (tj. regionalnym, rolnym, socjalnym);
- wprowadzenie Wspólnotowych Ram Wsparcia, dokumentu sporządzanego wspólnie przez Komisję i państwo członkowskie na podstawie krajowych planów regionalnych w celu zapewnienia lepszej koordynacji wykorzystania środków;
- odejście od systemu kwotowego na rzecz zasady kumulowania środków wszystkich zainteresowanych stron;
- ulepszenie i ułatwienie reguł zarządzania, monitoringu, oceny i kontroli;
- ustanowienie instytucji Inicjatyw Wspólnotowych w celu skutecznego wpływu na interwencje strukturalne;

³⁹ M. Greta, W. Kasperkiewicz, *Podstawy integracji europejskiej. Od Traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego*, Absolwent, Łódź 1999, s. 136.

⁴⁰ J. Bachtler, R. Michie, *The Restructuring of Regional Policy in the European Community*, „Regional Studies” 1993, No 8(27).

⁴¹ Zob. m.in. P. Graziano, *Europeizzazione...*, s. 46–53, I. Pietrzyk, *Polityka...*, s. 96–98, K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 45.

– zastąpienie wstępnego rozdzielania EFRR przez Radę repartycją przez Komisję 85% jego środków pomiędzy państwa członkowskie i trzy subwencjonowane cele.

Działaniami funduszy strukturalnych objęto obszar zamieszkiwany przez 43,5% ludności Wspólnoty. Jest to udział podobny do tego, który występował przed reformą (41%), ale nastąpiła znaczna zmiana wykorzystania terytorialnego środków na korzyść regionów peryferyjnych Europy Południowej⁴². W latach 1989–1993 przeznaczono na wszystkie fundusze 63 mld ECU. Najwięcej środków otrzymały wówczas: Hiszpania 22,9%, Włochy 17,3%, Portugalia 13,2% i Grecja 12,4%.

W literaturze przedmiotu dominuje przekonanie, iż reforma z 1988 r. dokonała jak dotychczas najważniejszych zmian w funkcjonowaniu funduszy strukturalnych. Ustaliła ona obowiązujące do dziś zasady, dokonała licznych korekt, które przysłużyły się lepszemu wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych. Ponadto przyznała regionom większą rolę w procesie decyzyjnym, nie tylko w fazie realizacji, ale również formułowania polityki.

Robert Leonardi, analizując politykę regionalną Wspólnot, podzielił jej realizację na dwa istotnie różniące się od siebie okresy. Pierwszy, do 1989 r. nazwał narodową polityką regionalną, natomiast od 1989 r. należy mówić o polityce spójności UE. Porównanie tych dwóch okresów przedstawiono w tabeli 18.

Tabela 18. Porównanie polityki regionalnej przed i po 1989 r.

Wymiar analizy	Narodowa polityka regionalna (przed 1989 r.)	Polityka spójności UE (po 1989 r.)
Strategia planowania		
Charakter celów (polityki)	Sektorowy	Terytorialny
Zasięg geograficzny	Krajowy	Regionalny/Rokalny
Podejście do planowania	Sektorowe	Zintegrowane
Przedział czasowy	Krótkookresowy	Średniookresowy
Główne podmioty	Krajowe	Regionalne/Lokalne
Typ oddziaływania	Kompensacyjny	Synergiczny
Instrumenty wdrażania		
Podejmowanie decyzji	Dwuszczelbłowe	Trójszczelbłowe
Sieci	Transnarodowe	Transregionalne
Kryteria finansowe	Kwoty	Ocena potrzeb
Alokacja finansowa	Roczna	Wieloletnia
Instrumenty weryfikacji	Automatyczne/Bez sprawozdawczości	Ocena wpływu/ Sprawozdawczość. Inspekcje
Środki budżetowe	Refundacja	Dodawalność
Partnerzy społeczni	Brak	Uzgodnienie

Źródło. Opracowanie własne na podstawie: R. Leonardi, *Cohesion policy in the European Union. The Building of Europe*, Palgrave Macmillan, New York 2007, s. 38.

⁴² R. Hall, D. Van der Wee, *Community Regional Policy for the 1990s*, „Regional Studies” 1992, No 4(26).

Z tabeli 18 wynika, iż przejście od polityki regionalnej do polityki spójności niosło za sobą daleko idące zmiany: zamiast corocznego wyboru projektów przez państwa członkowskie i zatwierdzania przez Komisję Europejską wdrożono bardziej strategiczne i wieloletnie programowanie w oparciu o partnerstwo między regionami, państwami członkowskimi i Komisją Europejską. Konieczne stało się opracowanie procedur zarządzania funduszami, monitoringu, kontroli, a także komunikacji między politykami i instrumentami. Nie jest zatem rzeczą zadziwiającą, iż pierwsze programy operacyjne zostały zatwierdzone dopiero w 1990 r., przez co opóźniło się także ich wdrożenie⁴³.

2.2. Traktat o Unii Europejskiej i drugi pakiet Delorsa

Kolejna poważna reforma polityki regionalnej UE rozpoczęła się podczas spotkania Rady Europejskiej w Maastricht w grudniu 1991 r. W traktacie z Maastricht po raz pierwszy spójność ekonomiczna stała się jednym z filarów polityki wspólnotowej. Szczególnie istotny był art. 130d, który stanowił bazę dla późniejszych reform i utworzenia Funduszu Spójności. Utworzenie tego funduszu było wynikiem nacisków Hiszpanii, która chciała, aby w perspektywie utworzenia unii gospodarczej i walutowej wesprzeć słabiej rozwinięte kraje członkowskie.

Fundusz Spójności nie miał na celu dokonywania zmian w gospodarce regionalnej i w tym sensie nie może być zaliczany do instrumentów europejskiej polityki regionalnej. Jest on przeznaczony dla rządów (a nie dla regionów) na przedsięwzięcia w dziedzinie ochrony środowiska i rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej⁴⁴. Stanowił on zatem istotną zmianę w stosunku do przeszłości, gdyż polityka spójności była nakierowana wyłącznie na pomoc regionalną⁴⁵. Fundusz Spójności jest przeznaczony dla krajów członkowskich, w których PKB na jednego mieszkańca nie przekracza 90% średniej Wspólnoty, co oznaczało, iż w latach 1994–1999 korzystały z niego Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia⁴⁶.

W traktacie z Maastricht przewidziano również utworzenie Komitetu Regionów, w którego skład mieli wchodzić przedstawiciele instytucji regionalnych i władz lokalnych. Komitet Regionów miał pełnić w zamyśle funkcję konsultacyjną, ale jego opinie miały w przyszłości wpływ na propozycje formułowane przez Komisję⁴⁷. Wraz z utworzeniem tego organu Unia Europejska otworzyła się

⁴³ Komisja Europejska, *Polityka spójności 1988–2008. Inwestowanie w przyszłość Europy*, „Inforegio. Panorama” 2008, nr 26, s. 13.

⁴⁴ T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 72.

⁴⁵ G. Viesti, F. Prota, *Le nuove...*, s. 21.

⁴⁶ J. Babiak (red.), *Fundusze Unii Europejskiej – doświadczenia i perspektywy*, Studio Emka, Warszawa 2006, s. 19–20.

⁴⁷ Zob. R. Leonardi, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 1998.

na reprezentantów interesów szczebla regionalnego i lokalnego i zyskała nowy element w strukturze instytucjonalnej.

W grudniu 1992 r. na szczycie Rady Europejskiej w Edynburgu Komisja przedstawiła perspektywę finansową na lata 1994–1999 zwaną również drugim pakietem Delorsa. Komisja zaproponowała zwiększenie wydatków w trzech obszarach: polityce regionalnej, polityce przemysłowej i pomocy zagranicznej. Ponad połowa przyrostu wydatków miała być przeznaczona na fundusze strukturalne i nowoutworzony Fundusz Spójności.

W porównaniu z poprzednim okresem programowania nieznacznie zwiększył się zasięg terytorialny pomocy, z 43,5 do 49,8% całkowitej populacji. Po raz drugi natomiast podwojono wielkość środków finansowych przeznaczonych na politykę regionalną. W latach 1994–1999 przeznaczono 138,2 mld ECU na fundusze strukturalne oraz 14 mld ECU na inicjatywy wspólnotowe⁴⁸. Najważniejsze zmiany obejmowały:

- zaostrzenie kryteriów przydzielania funduszy i uwzględnienie kilku stref opóźnionych w rozwoju w najwyżej rozwiniętych krajach UE;
- utworzenie Finansowego Instrumentu Ukierunkowania Rybołówstwa, nowego funduszu, którego celem stało się wspieranie inicjatyw służących restrukturyzacji gospodarki rybnej i upraw wodnych, poprzez koncentrację rozproszonych dotychczas środków wydatkowanych w sektorze rybołówstwa;
- modyfikację celów polityki regionalnej: w związku ze zbliżającym się poszerzeniem unii o kraje skandynawskie dodano nowy Cel 6, w ramach którego miały być wspierane regiony słabo zaludnione oraz Cel 4, mający ułatwić adaptację pracowników do zmian w przemyśle; dawne Cele 3 i 4 połączono w jeden (3);
- uproszczenie procedury programowania warunkującej przydział środków wspólnotowych polegające na redukcji etapów planowania z trzech do dwóch;
- poszerzenie zasięgu partnerstwa na podmioty społeczno-gospodarcze;
- dokonano zmian inicjatyw wspólnotowych i zwiększono budżet na ich realizację.

2.3. Traktat amsterdamski i pakiet Santera

Traktat amsterdamski oraz Agenda 2000 były dokumentami wyznaczającymi kierunki rozwoju Unii Europejskiej na początku nowego tysiąclecia. Perspektywa rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Cypr, a także zbliżające się wprowadzenie unii gospodarczej i walutowej były impulsem do podjęcia dalszych reform przez Unię Europejską.

⁴⁸ Commission of the European Communities, *First Report on economic and social cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1996, s. 145.

Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej został podpisany 2 października 1997 r., a wszedł w życie 1 maja 1999 r. Jego priorytetowe cele to:

- 1) zapewnienie Unii właściwego miejsca na arenie międzynarodowej,
- 2) wspieranie zatrudnienia i zapewnienie podstawowych praw obywatelskich,
- 3) usprawnienie struktury instytucjonalnej UE w perspektywie jej poszerzenia,
- 4) usunięcie pozostałych przeszkód w przepływie osób i zapewnienie im bezpieczeństwa⁴⁹.

Chociaż traktat amsterdamski nie był momentem zwrotnym w historii Unii Europejskiej, to zapowiadał późniejsze zmiany w polityce strukturalnej. Obawiano się, iż nowy scenariusz europejski wyznaczony przez przyjęcie wspólnej waluty może, przynajmniej w okresie przejściowym, osłabić regiony słabsze, przez co polityka spójności powinna odegrać jeszcze ważniejszą rolę⁵⁰, co wynikało z różnych przyczyn.

Po pierwsze: unia walutowa, konwergencja stóp inflacji oraz likwidacja ryzyka związanego z wymianą waluty ułatwiły przepływ kapitału, ale nie miały większego wpływu na mobilność siły roboczej. Zakładając, że lokalizacja inwestycji zależy od warunków strukturalnych regionów (infrastruktura, koszty pracy, system podatkowy itp.), zwiększenie mobilności mogłoby wzmocnić regiony silniejsze⁵¹.

Po drugie, unia walutowa, eliminując możliwość wykorzystania kursu walutowego, ograniczyła możliwość adaptacji państw i regionów do zewnętrznych szoków asymetrycznych. To mogłoby sprawić problemy w szczególności regionom opóźnionym w rozwoju, gdyż regiony rozwinięte są bardziej odporne na zaburzenia (ze względu na rozwiniętą i bardziej zróżnicowaną strukturę produkcyjną). Ograniczona mobilność siły roboczej w Unii Europejskiej (w porównaniu np. ze Stanami Zjednoczonymi) oznacza opóźnioną reakcję na szok zewnętrzny, dlatego bez odpowiedniej polityki spójności skutkowałyby wyższym bezrobociem i ograniczeniem płac. Unia walutowa mogłaby zatem zdestabilizować rozwój i integrację gospodarczą na obszarze całej Wspólnoty⁵².

Realizując postanowienia traktatu amsterdamskiego, przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Santer przedstawił Parlamentowi Europejskiemu 16 lipca 1997 r. obszerny i ważny dokument zatytułowany: *Agenda 2000: Unia Europejska silniejsza i poszerzona*⁵³. Dokument ten – po pewnych modyfikacjach – uzyskał polityczną akceptację na szczycie europejskim w Berlinie w marcu 1999 r.,

⁴⁹ M. Greta, W. Kasperkiewicz, *Podstawy...*, s. 61.

⁵⁰ G. Viesti, F. Prota, *Le nuove...*, s. 27.

⁵¹ European Commission, *One Market One Money, An Evaluation of the Costs and Benefits of Monetary Union*, „European Economy” 1990, No 44.

⁵² J. Bachtler, I. Turok (eds), *The Coherence of EU Regional Policy*, Jessica Kingsley Publishers, London 1997.

⁵³ European Commission, *Europe's Agenda 2000. Strengthening and widening the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1997.

na którym uzgodniono również wprowadzenie kolejnego okresu programowania obejmującego lata 2000–2006.

W wersji początkowej przewidywano w Agendzie 2000 przeznaczenie 286 mld euro (w cenach z 1999 r.) na politykę strukturalną, podzieloną w następujący sposób:

- 218 mld na fundusze strukturalne, z czego dwie trzecie dla regionów Celu 1;
- 21 mld na Fundusz Spójności;
- 47 mld dla krajów kandydujących, z czego 7 mld na pomoc przedakcesyjną.

Najważniejsze zmiany przewidziane w reformie obejmowały:

– ustalenie górnej granicy funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na 4% PKB obecnych i przyszłych krajów członkowskich w celu uniknięcia problemów z ich absorpcją;

– zmniejszenie liczby celów z siedmiu do trzech, z czego dwa miały charakter regionalny, zaś trzeci horyzontalny, aby zwiększyć przejrzystość i efektywność funduszy strukturalnych;

– ograniczenie liczby Inicjatyw Wspólnotowych z 13 do 4;

– przyznanie 4% środków funduszy na tzw. rezerwę motywacyjną będącą w dyspozycji Komisji Europejskiej – w połowie okresu planistycznego została ona przyznana tym państwom członkowskim, które osiągnęły najlepsze wyniki skuteczności działania;

– ograniczenie zasięgu przestrzennego oddziaływania polityki regionalnej oraz jeszcze większą koncentrację środków finansowych w związku z planami poszerzenia Unii;

– umożliwienie Komisji samodzielnego ustalenia listy regionów Celu 1 na lata 2000–2006 oraz dokonanie repartycji środków funduszy strukturalnych między państwa członkowskie i Inicjatywy Wspólnotowe.

2.4. Agenda Lizbońska i reforma z 2006 r.

Celem Strategii Lizbońskiej, przyjętej na szczycie przywódców UE w marcu 2000 r. oraz uzupełnionej na szczycie w Göteborgu w czerwcu 2001 r. o wymiar środowiskowy, było uczynienie z Unii Europejskiej w ciągu 10 lat najbardziej dynamicznej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do zapewnienia zrównoważonego wzrostu, oferującej więcej lepszych miejsc pracy, większą spójność społeczną, jak również poszanowanie środowiska naturalnego.

Podczas szczytu wiosennego w 2005 r. Rada Europejska uznała, że realizacja celów lizbońskich okazała się niejednolita w poszczególnych państwach członkowskich, a jej wcześniejsze wyzwania stały się jeszcze bardziej naglące w obliczu obserwowanych przekształceń w sferze gospodarczej i społecznej związanych z procesami globalizacyjnymi i wzrastającą konkurencją, procesami

restrukturyzacyjnymi i wzrostem bezrobocia, migracjami zarobkowymi oraz starzeniem się społeczeństwa. Z tego względu podjęto wspólne działania nad wypracowaniem stosownych rozwiązań, mających doprowadzić do skoordynowania i spójnego osiągnięcia poszczególnych elementów Strategii Lizbońskiej we wszystkich państwach członkowskich⁵⁴.

W tym celu Rada Europejska dokonała redefinicji Strategii Lizbońskiej, wskazując, że aby uprościć skomplikowany katalog celów zawartych w pierwotnej wersji Strategii, działania wspólnotowe i krajowe powinny zostać priorytetowo skoncentrowane na zapewnieniu silniejszego, trwałego wzrostu oraz tworzeniu większej liczby trwałych miejsc pracy. Jednocześnie zobowiązała Komisję do włączenia tych priorytetów do wytycznych polityki gospodarczej oraz polityki zatrudnienia. Wyrazem tych działań stało się przyjęcie pakietu tzw. *Zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005–2008*, stanowiących główne filary odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Kolejnym krokiem reformatorskim Rady Europejskiej było wskazanie polityki spójności jako kluczowego instrumentu dla finansowej realizacji wyzwań lizbońskich na szczeblu krajowym. Jednocześnie w pakiecie *Zintegrowanych wytycznych...* zobowiązano Komisję Europejską do podjęcia dalszych wysiłków nad zbliżeniem polityki spójności do Agendy lizbońskiej. Wynikiem tych prac są *Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007–2013*⁵⁵, w których zaproponowano swoistą mapę drogową dla transpozycji poszczególnych elementów polityki spójności na założenia Strategii Lizbońskiej. Ostatecznie, główne elementy procesu wdrażania programów realizowanych w ramach polityki regionalnej UE i finansowanych ze środków Funduszy Strukturalnych zostały zawarte w Rozporządzeniu Rady 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.⁵⁶

Najważniejsze zmiany dotyczyły:

- zdefiniowania trzech głównych celów polityki regionalnej UE i dokonania pewnych zmian w zasadach przyznawania pomocy na rzecz poszczególnych regionów;
- modyfikacji systemu programowania funduszy – Komisja Europejska zaproponowała bardziej strategiczną orientację na priorytety Unii Europejskiej niż to miało miejsce poprzednio;
- znacznego uproszczenia zakresu współpracy Komisji Europejskiej z komitetami (zniesiono funkcjonujące dotychczas komitety dla poszczególnych funduszy i powołano na ich miejsce jeden komitet koordynujący dla wszystkich funduszy);

⁵⁴ G. Viesti, F. Prota, *Le nuove...*, s. 63–64.

⁵⁵ Zob. Decyzja Rady z 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, „Dziennik Ustaw WE” L 291/11 z 21.10.2006 r.

⁵⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, „Dziennik Ustaw WE” L 210 z 31.07.2006 r.

– rezygnacji z Inicjatyw Wspólnotowych i przesunięcia Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowego Instrument Rybołówstwa poza obszar interwencji polityki spójności;

– implementacji nowych zasad dotyczących możliwości wprowadzania i stosowania przez państwa członkowskie rezerw.

Po reformie z 2006 r. polityka regionalna finansowana jest z dwóch funduszy strukturalnych, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Pomoc w ich ramach uwzględnia zarówno szczególne uwarunkowania gospodarcze i społeczne, jak i szczególne uwarunkowania terytorialne. Służy ona wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz odnowy obszarów wiejskich i obszarów zależnych od rybołówstwa poprzez dywersyfikację gospodarczą. Przewidziano również pomoc dla obszarów o niekorzystnym położeniu geograficznym lub warunkach przyrodniczych, które pogłębiają ich problemy rozwojowe⁵⁷.

W polityce spójności społeczno-gospodarczej w Unii Europejskiej można zauważyć dwa wyraźne trendy. Pierwszy z nich to jej rosnące znaczenie, czego wyrazem jest coraz większy odsetek budżetu Wspólnoty przeznaczany na realizację tejże polityki. Drugi trend to postępująca europeizacja, która polega na przesunięciu na poziom UE pewnych decyzji. Obejmują one m.in. uprawnienia do: definiowania regionów i obszarów będących przedmiotem wsparcia, określania kryteriów kwalifikowania regionów objętych pomocą oraz określania udziału populacji objętej wsparciem w skali UE⁵⁸.

3. Zasady europejskiej polityki regionalnej

Zasady europejskiej polityki regionalnej są wynikiem wieloletnich doświadczeń zdobytych przez Komisję Europejską w trakcie pierwszych prób koordynowania i finansowego wspierania polityk regionalnych krajów członkowskich. Cztery najważniejsze zasady europejskiej polityki regionalnej: programowania, partnerstwa, koncentracji i dodawalności zostały ostatecznie sformułowane w ramach reformy polityki regionalnej z 1988 r. Przy okazji następnych reform zostały one wraz z innymi zasadami udoskonalone przepisami nowych regulaminów funduszy strukturalnych.

W literaturze fachowej wszystkie zasady dzieli się zazwyczaj na cztery grupy. Kryterium podziału są główne problemy, na które napotyka przygotowanie, realizacja i kontrola polityki regionalnej:

⁵⁷ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Europeizacja polityki ekonomiczno-społecznej w Unii Europejskiej i umiędzynarodowienie rynków nowych krajów członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 173.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 168.

- 1) zasady generalne – subsydiarność, koordynacja i elastyczność;
- 2) zasady organizacji polityki regionalnej – programowanie, partnerstwo, kompatybilność i spójność;
- 3) zasady finansowania polityki rozwoju regionalnego – koncentracja, dodatkowość i komplementarność;
- 4) zasady oceny realizacji programów – monitorowanie, ocena i kontrola finansowa.

3.1. Zasady generalne

3.1.1. Zasada pomocniczości (subsydiarności)

Zasada ta jest ważnym elementem katolickiej nauki społecznej, a sama idea sięga swymi korzeniami czasów starożytnych. W swojej działalności instytucje Wspólnot Europejskich stosowały ją, choć nie znajdowała przez długi czas odzwierciedlenia w zapisach traktatowych⁵⁹.

Zasada ta została wprowadzona do uregulowań traktatowych Wspólnot Europejskich dopiero przez traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r. Nastąpiło to wskutek presji niemieckich krajów związkowych oraz regionów belgijskich, które doprowadziły do uchwalenia przez Zgromadzenie Regionów Europejskich 19 lipca 1990 r. w Stuttgarcie rezolucji domagającej się zapisania subsydiarności w traktatach europejskich. Rezolucja ta miała na celu, aby w przyszłej Unii Europejskiej traktatowo zagwarantować kompetencje i autonomię regionów.

Odniesienia do zasady subsydiarności można znaleźć już w preambule traktatu o Unii Europejskiej: „Sygnatariusze... gotowi kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi, zgodnie z zasadą subsydiarności... postanowili utworzyć Unię Europejską”. Sens tej zasady został sprecyzowany natomiast w art. 3B (obecnie art. 5), który stanowi, że „w zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania zgodnie z zasadą subsydiarności tylko wówczas i w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie, a zatem z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań zostaną lepiej zrealizowane przez Wspólnotę”.

Warto zwrócić uwagę, iż w traktacie nie znalazły się zapisy o stosowaniu tej zasady na niższych poziomach organizacji terytorialnej, pomimo że od samego początku usilnie zabiegały o to państwa federalne (zwłaszcza landy niemieckie i regiony belgijskie, a w późniejszym okresie również austriackie kraje związkowe). Problemy rozwoju regionalnego pozostały nadal w kompetencjach danego państwa członkowskiego, natomiast organy wspólnotowe ingerują w tę dziedzinę

⁵⁹ A. Filipek, *Fundusze Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2009, s. 94.

jedynie pomocniczo, uwzględniając skalę całego ugrupowania. Instytucje wspólnotowe biorą pod uwagę zakres występujących w poszczególnych krajach problemów regionalnych i możliwości finansowego zaangażowania odnośnych władz publicznych w ich rozwiązanie. Konsekwencją tego jest to, że w poszczególnych krajach i regionach skala subsydiarności polityki wspólnotowej różni się znacząco.

Zasada ta dotyczy kwestii udzielania pomocy obszarom, grupom ludności i przedsiębiorstwom, które z różnych względów nie są w stanie poradzić sobie z trudnościami, a które po udzieleniu wsparcia roszą nadzieje na wyjście z kryzysu. Związana jest ściśle z procesem decentralizacji działań i decyzji na szczebel regionalny i lokalny w celu bardziej efektywnego wydatkowania środków i uzyskania lepszych efektów. Zakłada się w niej, iż społeczności lokalne są lepiej zorientowane w sytuacji regionów, problemów społecznych i gospodarczych, a także deficytów w infrastrukturze i inwestycjach, dlatego też one powinny mieć możliwość podejmowania decyzji, na co przeznaczyć środki pomocowe z funduszy strukturalnych⁶⁰.

W obecnym okresie programowania 2007–2013 zasada ta została ujęta w art. 12 Rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006, który głosi, iż „realizacja programów operacyjnych należy do obowiązków państw członkowskich na właściwym szczeblu terytorialnym, zgodnie z systemem instytucjonalnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego”.

3.1.2. Zasada koordynacji

Zasada ta polega na zintegrowaniu wszystkich funduszy strukturalnych i innych narzędzi finansowych Unii o regionalnym wymiarze oddziaływania. Ponadto dotyczy również koordynacji polityki europejskiej z polityką regionalną poszczególnych państw członkowskich.

Zintegrowane wykorzystanie wszystkich źródeł finansowania polityki regionalnej ma ścisły związek z zasadą koncentracji środków. Chodzi w tym przypadku o skoncentrowanie na celach priorytetowych i skoordynowanie wykorzystania funduszy strukturalnych oraz ich zharmonizowanie z pozostałymi instrumentami finansowymi, takimi jak np. pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego czy też z Funduszem Spójności⁶¹.

W przypadku koordynacji polityki europejskiej z polityką regionalną poszczególnych państw chodzi głównie o przeciwdziałanie zniekształceniu warunków konkurencji w łonie Unii i uniknięcie rywalizacji w zakresie poziomu subwencji regionalnych przyznawanych inwestorom. Koordynacji polityk regionalnych krajów członkowskich służyć ma przede wszystkim wprowadzony

⁶⁰ K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 64.

⁶¹ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 2000, s. 237–238.

w 1979 r. system kontroli poziomu przyznawanej pomocy regionalnej opierający się na pięciu zasadach⁶²:

- zróżnicowania pułapu pomocy stosownie do charakteru i powagi problemów rozwoju regionalnego;
- przejrzystości przyznawanej pomocy, której dokładna wysokość powinna zostać określona przed jej przyznaniem;
- uwzględniania „specyfiki terytorialnej” oznaczającej, że system pomocy powinien być zróżnicowany w zależności od potrzeb regionów, a nie całego kraju;
- stosowania restrykcji wobec systemu pomocy mającego reperkusje sektorowe oraz łączenia pomocy regionalnej z sektorową przekraczających łącznie dopuszczalny pułap;
- nadzoru Komisji nad stosowaniem wymienionych zasad poprzez obowiązek uprzedniego komunikowania jej zamiaru przyznania pomocy.

3.1.3. Zasada elastyczności

Zasada ta dotyczy w szczególności respektowania przez Komisję w swoich działaniach rzeczywistej specyfiki regionów, a także struktury organizacyjnej i instytucjonalnej panującej w danym państwie członkowskim. Komisja nie stara się wpływać na ich zmianę, lecz zachęca władze krajowe do współpracy z organami niższego szczebla bądź partnerami społeczno-gospodarczymi, respektując przy tym ich rodzime tradycje odnośnie do prowadzenia polityki regionalnej. Unia Europejska stanowi związek suwerennych państw, dlatego nie ma podstaw prawnych, dzięki którym Komisja mogłaby narzucać obowiązek współpracy wewnątrz krajowej, przez co państwa członkowskie dobierają według własnego porządku prawnego zakres i formę współpracy między krajowymi instytucjami.

Problem ten dostrzegł również Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoim postanowieniu z 15 grudnia 1971 r., które brzmiało następująco: „W przypadku, gdy przepisy traktatu lub regulaminów uznają kompetencje państw członkowskich lub nakładają na nie zobowiązania w celu stosowania prawa wspólnotowego, problem, w jaki sposób wykonywanie tych kompetencji lub realizacji zobowiązań może być powierzone przez państwo członkowskie określonym organom, należy wyłącznie od konstytucyjnego systemu każdego państwa”. Z drugiej strony organizacje szczebla terytorialnego nie mają podstaw, aby próbować wpływać za pomocą bezpośrednich relacji z Komisją Europejską na organy państwowe wyższego szczebla, mogą jedynie oddziaływać na sprawy europejskie poprzez lobbging.

Zasada elastyczności przejawia się również w sytuacji zezwolenia krajom członkowskim posługiwania się własnymi niezharmonizowanymi z unijnymi wskaźnikami statystycznymi, które w odniesieniu do interpretacji kryteriów wyboru

⁶² I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 159–160.

regionów wspomaganych i poziomu przekazywanej pomocy dają lepszy obraz rzeczywistej sytuacji w regionie, uwzględniając przy tym specyfikę państwa⁶³.

3.2. Zasady organizacji polityki regionalnej

3.2.1. Zasada programowania

Celem każdego państwa członkowskiego jest pozyskanie jak największych środków z funduszy strukturalnych, które stanowią dla nich wielką szansę na rozwój swojej gospodarki. Pomoc finansowa wydatkowana jest m.in. na rozwój infrastruktury, badania nad nowymi technologiami, wspieranie zakładów produkcyjnych itp. Jednak, aby taką pomoc otrzymać, należy spełnić szereg wymogów, przygotować odpowiedni program, który odpowiadał będzie regulaminowym kryteriom.

W ramach wielkiej reformy polityki regionalnej stworzono wspólnotowy system programowania polityki rozwoju regionalnego. Bazował on w dużej mierze na francuskim mechanizmie planowania wsparcia strukturalnego, w którym to programy rozwojowe wpisywano w ramy kilkuletnich okresów. W ślad za tym rozwiązaniem Wspólnota Europejska od 1988 r. zastępowała wspieranie pojedynczych projektów na rzecz wieloletnich programów. Celem takiego podejścia była koncentracja środków na określonym obszarze działań i osiągnięcie wymiernych efektów w perspektywie średnio- i długookresowej. Zmiana z 1988 r. wprowadziła pięcioletnią strategię rozwojową. Kolejne wydłużenie tego okresu nastąpiło w 1993 r., powiększając go o jeden rok, a w roku 1999 zwiększono do siedmiu lat. Dlatego uzyskanie pomocy możliwe jest przez dostosowanie krajowych planów rozwoju do ram czasowych określonych przez UE.

Proces programowania rozpoczyna się od przygotowania przez państwo członkowskie kilkuletniego planu rozwoju w sferze społeczno-gospodarczej, będącego wynikiem prac władz państwowych i poszczególnych organów lokalnych oraz regionalnych. Ogólny plan rozwojowy powinien obejmować regiony z grupy NUTS II (podział na regiony administracyjne) i może obejmować kilka bądź wszystkie kwalifikujące się regiony. Plan taki umożliwi zapoznanie się z sytuacją danego kraju lub regionów, dostarcza również informacji na temat głównych problemów infrastrukturalnych, inwestycyjnych czy społecznych. Do planu powinna zostać dołączona ekonomiczna analiza warunków, jakie panują w danym regionie, jak również orientacyjne sposoby wydatkowania przyznanych środków. Powinna ona określać również przyszłe działania, które warto podjąć w celu osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej⁶⁴.

⁶³ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 166.

⁶⁴ M. Grewiński, *Europejski Fundusz Socjalny jako instrument w polityce zatrudnienia UE*, „Rynek Pracy” 1999, nr 7–8.

W następnym etapie taki plan strategiczny, zwany Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO), trafia do Komisji Europejskiej, która sprawdza go pod względem zgodności z ogólnymi założeniami rozwojowymi, weryfikując również jego cele, zgodność danych, oczekiwane koszty wsparcia. Po sprawdzeniu planu i jego analizie Komisja zaprasza na konsultacje przedstawicielstwo danego państwa, w skład którego wchodzi władze państwowe i reprezentanci regionów, omawiając na nich sprawy kluczowe, i zaleca, jeżeli to konieczne, wprowadzenie poprawek. Na tym etapie Komisja wskazuje obowiązujące w regionach cele strategiczne oraz udziela informacji o wysokości pomocy, jaką może na ten cel przeznaczyć. Czas trwania konsultacji nie jest dokładnie sprecyzowany, ale może trwać nawet kilkanaście miesięcy. Negocjacje między stronami dotyczą w szczególności środków finansowych oraz zakwalifikowania regionu do właściwego celu wsparcia, co naturalnie wiąże się również z wysokością subwencji.

Po ostatecznym dojściu do porozumienia między stronami konsultacji Komisja, przyjmując dokument do realizacji, gwarantuje przekazanie potrzebnych środków z funduszy strukturalnych na jego wykonanie. Dokument ten nosi nazwę Wspólnotowych Ram Wsparcia (WRW) i z reguły powinien zawierać:

- analizę sytuacji w świetle celów polityki strukturalnej,
- strategię rozwoju, priorytety działań i główne cele,
- ocenę wstępną (*ex ante*),
- orientacyjne źródła finansowania i współfinansowania,
- analizę warunków realizacyjnych, prowadzenie monitoringu i oceny⁶⁵.

Podstawowy poziom operacyjny tworzą programy operacyjne, w ramach których, na podstawie NSRO, państwo członkowskie może prowadzić interwencje współfinansowane z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Za przygotowanie programów operacyjnych ponosi odpowiedzialność państwo członkowskie lub jakikolwiek kompetentny organ przez nie wyznaczony. W bieżącym okresie programowania 2007–2013 państwo członkowskie miało jedynie 5 miesięcy na przygotowanie programów operacyjnych i przedłożenie ich Komisji po przyjęciu Wspólnotowych Ram Wsparcia⁶⁶.

Programy operacyjne wspierają osiągnięcie celów UE – określonych we Wspólnotowych Ramach Wsparcia i transponowanych do Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, a także wychodzą naprzeciw potrzebom danego sektora czy regionu. Aktualnie muszą być one również spójne z krajowymi programami reform opracowanymi w ramach procesu lizbońskiego⁶⁷.

⁶⁵ K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska Polityka Regionalna...*, s. 68–69.

⁶⁶ Artykuł 32 Rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności i uchylającym Rozporządzenie WE 1260/1999.

⁶⁷ A. Filipek, *Fundusze...*, s. 178–179.

Programy operacyjne jako dokumenty wykonawcze są przygotowywane na podstawie zapisów NSRO i składają się ze spójnego zestawienia priorytetów, zawierają działania wieloletnie, które mogą być wdrażane przez jeden fundusz (w latach 2000–2006 przez jeden lub kilka funduszy), jeden lub kilka dostępnych instrumentów finansowych oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Ostatnim dokumentem zamykającym proces programowania jest szczegółowy opis programu oraz dokument, zawierający szczegółowe informacje na poziomie osi priorytetowej.

3.2.2. Zasada zgodności

Zasada ta odnosi się do zgodności polityki regionalnej z postanowieniami traktatów i aktów prawnych przyjętych na ich podstawie. Chodzi tutaj przede wszystkim o nienaruszanie zasad innych polityk wspólnotowych, przede wszystkim: polityki ochrony konkurencji, zasad zamówień publicznych, ochrony środowiska oraz równości szans między kobietami oraz mężczyznami.

W obecnym okresie programowania nowością stanowi tzw. *earmarking* funduszy, czyli przeznaczanie pewnej kwoty na określony cel. Wprowadzenie tego zagadnienia do zapisów rozporządzenia ogólnego odzwierciedla powiązania celów polityki spójności z priorytetami Strategii Lizbońskiej. W myśl nowych regulacji należy zapewnić nakłady w ramach polityki spójności na realizację celów lizbońskich średnio w całym okresie programowania przynajmniej w wysokości:

- 75% w regionach państw członkowskich celu: Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz
- 60% w regionach celu: Konwergencja⁶⁸.

3.2.3. Zasada partnerstwa

Zasada ta rozumiana jest bardzo szeroko i oznacza konieczność uzgadniania wszelkich decyzji na wszystkich etapach procedury programowania, począwszy od przygotowania, przez finansowanie, realizację, nadzór po kontrolę i ocenę działań⁶⁹. Wyróżnia się dwa rodzaje partnerstwa w polityce regionalnej: partnerstwo wertykalne (pionowe), czyli współpracę Komisji Europejskiej z odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, oraz partnerstwo horyzontalne (poziome), czyli współdziałanie władz publicznych (rządowych i samorządowych) z partnerami społecznymi i podmiotami gospodarczymi⁷⁰.

Partnerstwo oznacza istnienie między różnymi podmiotami z danego terytorium więzi współpracy ukierunkowanych na realizację wspólnie wypracowanej

⁶⁸ Artykuł 9 Rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.

⁶⁹ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska...*, s. 236.

⁷⁰ A. Di Stefano, *Coesione e diritto nell'Unione Europea. La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Edit, Catania 2008, s. 61–62.

strategii rozwoju. Szeroka reprezentacja organizacji i władz regionalnych, krajowych i wspólnotowych ma pozwolić na dogłębne rozpoznanie problemów i ich efektywne rozwiązanie⁷¹. Obok subsydiarności partnerstwo jest uważane za podstawową wartość kształtowania warunków do zwiększania demokracji społecznej i instytucjonalnej, a także tworzenia społeczeństwa obywatelskiego⁷².

Zasada partnerstwa wraz z zasadą subsydiarności leżały u podstaw utworzenia systemu tzw. zarządzania wieloszczeblowego (*multilevel governance*) w Unii Europejskiej. Ten oryginalny system sprawowania rządów oznacza konieczność współpracy władz publicznych różnego szczebla, wspólnych działań i poszerzenia zaangażowania podmiotów sporządzających, wdrażających i oceniających wspólnotowe strategie polityczne. W ten sposób wiele inicjatyw wspólnotowych zostało ożywionych, umożliwiono również decentralizację odpowiedzialności w Unii Europejskiej i spójność między strategiami⁷³.

W literaturze przedmiotu można znaleźć również pogląd, iż Komisja świadomie chciała poprzez tę zasadę wspierać decentralizację i tworzenie struktur federalnych wewnątrz państw członkowskich, aby wzmocnić swoją pozycję w polityce strukturalnej w stosunku do państw członkowskich⁷⁴. Potwierdzeniem tej hipotezy mogą być duże trudności w realizacji tej zasady, gdyż państwa członkowskie niechętnie rezygnowały ze swoich prerogatyw i nie zawsze dążyły do zwiększania uprawnień struktur terytorialnych niższego szczebla⁷⁵.

3.3. Zasady finansowania polityki regionalnej

3.3.1. Zasada koncentracji

Zasada ta została wprowadzona na mocy reformy z 1988 r. natomiast istotnego znaczenia nabrała po reformie unijnego budżetu w 1992 r., kiedy to fundusze strukturalne osiągnęły poziom jednej trzeciej wydatków wspólnotowych. Zasada ta oznacza geograficzną koncentrację zasięgu pomocy oraz precyzyjne określenie celów takiej pomocy tak, aby działania przyczyniały się do osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej całego ugrupowania.

Konieczność koncentracji środków wynika z tego, iż zapotrzebowanie na środki wspólnotowe stale wzrasta, w szczególności wskutek poszerzania

⁷¹ E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007, s. 337.

⁷² K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 65.

⁷³ Zob. M. Greta, K. Lewandowski, *Unia Europejska jako system wieloszczeblowego zarządzania*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2008, nr 2(22), s. 39–48.

⁷⁴ G. Marks, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, [w:] A. W. Cafruny, G. G. Rosenthal (eds), *The State of the European Community*, London 1993, s. 391–410.

⁷⁵ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 174.

Wspólnoty o nowe, relatywnie biedniejsze kraje. Ograniczony budżet Wspólnoty nie pozwala na wspieranie wszystkich regionów unijnych. Dlatego Komisja Europejska zdecydowała o przeznaczeniu największego strumienia finansowego dla regionów opóźnionych w rozwoju w najmniej zamożnych krajach członkowskich. Zasada ta jest również istotna z punktu widzenia polityki konkurencji, gdyż pozwala wyznaczyć geograficzny zasięg zniekształceń konkurencji, wynikających z udzielanej pomocy na rzecz rozwoju regionów⁷⁶.

Zasada koncentracji przejawia się również w przeznaczeniu funduszy na ograniczoną liczbę celów. W ostatnich dwóch okresach programowania liczbę celów zredukowano do trzech. Ponadto, w obrębie celów koncentracja znalazła dodatkowe wzmocnienie dzięki skierowaniu przeważającej części funduszy strukturalnych do regionów opóźnionych w rozwoju (69,7% w okresie 2000–2006 i aż 81,5% w okresie 2007–2013)⁷⁷.

Działania te były wynikiem krytyki rozwiązań stosowanych we wcześniejszych okresach programowania i dążenia do zwiększenia skuteczności pomocy regionalnej poprzez zapobieganie rozproszenia środków na zbyt dużą liczbę celów, obejmujących zbyt rozległe obszary. Rada i Komisja uwzględniały wówczas przy selekcji, oprócz kryteriów głównych, również kryteria drugorzędne, a także podlegały wpływom politycznym, akceptując postulaty zgłaszane przez największych płatników do wspólnotowego budżetu. Dzięki uznaniu wskaźnika 75% PKB Wspólnoty na 1 mieszkańca za jedyne kryterium selekcji możliwe stało się po raz pierwszy ustalenie listy regionów Celu 1 przez Komisję i uniknięcie rywalizacji między krajami członkowskimi w dążeniu do zwiększenia swego udziału w funduszach strukturalnych.

3.3.2. Zasada dodawalności

Zasada ta jest jedną z naczelných zasad polityki regionalnej wprowadzoną w ramach pierwszego pakietu akty Delors. Zasada ta ma zapewnić, iż środki alokowane z funduszy strukturalnych nie zastępują publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych państwa członkowskiego, które są przeznaczone na finansowanie działań strukturalnych na danym obszarze. Oznacza to, że środki europejskie mogą być tylko i wyłącznie uzupełnieniem wspierania ze środków państwowych i regionalnych poszczególnych państw członkowskich⁷⁸.

Zasada dodawalności miała być środkiem zaradczym przeciw praktyce stosowanej powszechnie przez kraje członkowskie przy finansowaniu krajowych wydatków regionalnych ze środków wspólnotowych i odejmowania

⁷⁶ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja Europejska...*, s. 169.

⁷⁷ Zob. A. Filipek, *Fundusze...*, s. 105; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 183.

⁷⁸ F. Heinemann, T. Hagen, Ph. Mohl, S. Osterloh, M. O. Sellenthin, *Die Zukunft der EU-Strukturpolitik*, Nomos, Baden–Baden 2010, s. 50.

równowartości ponoszonych kosztów własnej polityki regionalnej. Nie służyło to realizacji celów polityki regionalnej, która usiłowała wspomagać regiony problemowe w ten sposób, aby po pewnym czasie mogły poradzić sobie bez pomocy publicznej⁷⁹.

Pomimo wprowadzenia tej zasady Komisja Europejska napotykała wiele przeszkód związanych z kontrolą jej realizacji⁸⁰. Dlatego też w 1993 r. wprowadzono w dokumentach planistycznych klauzulę standardową odpowiadającą kryterium weryfikacyjnemu. Oznaczało to, że państwa członkowskie były zobowiązane do jej respektowania oraz informowania na bieżąco Komisji. System sprawdzający to trójstopniowa weryfikacja: przed rozpoczęciem realizacji programu, w trakcie oraz przed zakończeniem. Weryfikacja w trakcie realizacji programu umożliwiała rewizję poziomu wydatków strukturalnych przez Komisję i państwo członkowskie w przypadku, gdyby nastąpiła istotna zmiana sytuacji gospodarczej w państwie członkowskim, odchylająca się w istotny sposób od sytuacji wyjściowej.

Komisja Europejska i dane państwo członkowskie określają poziom publicznych i równoważnych wydatków strukturalnych (montaż finansowy), jakie będzie ono utrzymywać we wszystkich regionach w okresie programowania. Wielkość tych wydatków jest uwzględniana w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia. Ważne jest, że w obecnym i poprzednim (2000–2006) okresie programowania poziom wydatków musiał być co najmniej równy kwocie średniorocznych wydatków realnych poniesionych w poprzednim okresie programowania oraz musiał zostać określony w odniesieniu do panujących warunków makroekonomicznych oraz wyjątkowych okoliczności gospodarczych⁸¹.

3.3.3. Zasada komplementarności

Zasada ta oznacza uzupełnianie się działań podejmowanych z inicjatywy podmiotów krajowych i wspólnotowych, a w szczególności przyczynianie się działań wspólnotowych do realizacji celów krajowych. Temu celowi służą procedury uzgodnień i współpracy między kompetentnymi władzami na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i wspólnotowym. Ważną kwestią jest określenie udziału finansowego Wspólnot w stosunku do wydatków publicznych państwa członkowskiego (wydatków z budżetu centralnego lub budżetów samorządów terytorialnych). Udziały te ulegały zmianie w poszczególnych okresach programowania, ale generalnie przekraczały 50% kwalifikowanych wydatków w przypadku celu 1 i 20% odnośnie do pozostałych celów.

⁷⁹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 185–186.

⁸⁰ K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 73–74.

⁸¹ A. Filipek, *Fundusze...*, s. 99.

W okresie programowania 2007–2013 instytucje zarządzające mają możliwość wyboru sposobu obliczania wkładu wspólnotowego z dwóch zaproponowanych wariantów:

1) obliczanie wkładu funduszy w odniesieniu do całkowitej kwoty wydatków kwalifikowanych lub

2) obliczanie wkładu funduszy na poziomie programu operacyjnego w odniesieniu do publicznych wydatków krajowych.

W okresie tym wzrósł maksymalny poziom wspólnotowego wkładu (z 75 do 85%) w programach operacyjnych realizowanych w najbardziej ubogich regionach UE, w tym w polskich województwach. W ramach celu Konwergencja maksymalny pułap wsparcia wspólnotowego wynosi 85% w 12 mniej zamożnych krajach (Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Węgry) i regionach najbardziej oddalonych, 80% w regionach hiszpańskich oraz 75% w pozostałych (w tym m.in. włoskich). W ramach celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie pułapy te wynoszą odpowiednio: 85, 80 i 50%. W przypadku programów celu Europejska współpraca terytorialna, w których co najmniej jeden uczestnik należy do państwa członkowskiego, którego średni PKB na mieszkańca w okresie 2001–2003 wynosił poniżej 85% średniej UE-25 w tym samym okresie, wkład EFRR może sięgać nawet 85% wydatków kwalifikowanych, natomiast dla innych programów wkład ten nie może przekroczyć 75% kwalifikowanych wydatków publicznych współfinansowanych z tego funduszu⁸².

3.4. Zasady oceny realizacji programów

3.4.1. Zasada monitorowania

Zasada ta oznacza obowiązek śledzenia przebiegu realizacji programów w celu nadzorowania ich przebiegu stosownie do przyjętych wcześniej ustaleń. Była ona odpowiedzią na nadużycia związane z finansowaniem (głównie ze środków EFS) małych i trudnych do oceny i sprawdzenia projektów. Monitoring polega na prowadzeniu regularnej kontroli stopnia zaawansowania, postępów i rezultatów w realizacji programów funduszy strukturalnych w zakresie poszczególnych celów, priorytetów i inicjatyw. Proces monitoringu polega na cząstkowych ocenach i szacunkach wydajności pomocy i interwencji funduszy, a także krytycznego osądu osiągniętych wyników. Ma to na celu nie tylko zwiększenie efektywności zarządzania środkami strukturalnymi, ale także ma być pomocne w decydowaniu o konieczności ewentualnych zmian i reform w sposobie działania poszczególnych instrumentów i programów.

⁸² Artykuł 53 Rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiający przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności oraz uchylający Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999.

Monitoring prowadzony jest na kilku płaszczyznach – europejskiej (dla Wspólnotowych Ram Wsparcia), krajowej, regionalnej (dla programów operacyjnych) oraz płaszczyźnie beneficjenta⁸³. Dla każdego programu operacyjnego powoływany jest Komitet Monitorujący, choć możliwe jest ustanowienie jednego komitetu dla kilku programów operacyjnych. Instytucje i jednostki prowadzące monitoring regionalny składają sprawozdania przed Komitetami Monitorującymi, które z kolei są zobowiązane do sprawozdawczości przed państwami członkowskimi i Komisją Europejską. Komitety Monitorujące odbywają posiedzenia co sześć miesięcy, gdzie przedstawiają wyniki i oceny monitoringu, a także propozycje poprawek i zmian w stosowaniu poszczególnych projektów. Na szczelnie Wspólnoty następuje roczna analiza programów, dokonywana przez Komisję i instytucję zarządzającą po przedłożeniu rocznego sprawozdania z realizacji.

3.4.2. Zasada kontroli finansowej

Zasada ta precyzuje obowiązki państw członkowskich i Komisji Europejskiej w zakresie sprawowania nadzoru nad finansowaniem programów operacyjnych. W praktyce odpowiedzialność za finansową kontrolę pomocy strukturalnej biorą na siebie państwa członkowskie.

W okresie programowania 2007–2013 obowiązki państw członkowskich zostały określone w następujący sposób⁸⁴:

- zapewniają, że systemy zarządzania i kontroli są ustanowione i działają skutecznie;
- zapobiegają, wykrywają i korygują nieprawidłowości oraz odzyskują kwoty nienależnie wypłacone wraz z odsetkami z tytułu zaległych płatności w stosownych przypadkach;
- zgłaszają w odpowiednim trybie nieprawidłowości Komisji Europejskiej i informują ją na bieżąco o przebiegu postępowań administracyjnych i prawnych.

W bieżącym okresie programowania zadania Komisji w zakresie kontroli zostały sformułowane następująco⁸⁵:

- upewnienie się, że państwa członkowskie utworzyły systemy zarządzania i kontroli oraz że systemy te funkcjonują skutecznie;
- możliwość przeprowadzania audytów na miejscu przez urzędników Komisji;
- żądanie od państwa członkowskiego przeprowadzenia takiego audytu;
- współpraca z instytucjami audytowymi państw członkowskich w celu uniknięcia bezzasadnego powielania prac i możliwie optymalnego wykorzystania zasobów.

Komisja Europejska dokonuje kontroli zwykle raz do roku, ale w uzasadnionych przypadkach może czynić to częściej. W przypadku stwierdzenia

⁸³ K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 76–77.

⁸⁴ Artykuł 70 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

⁸⁵ *Ibidem*, art. 73–74.

nieprawidłowości państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia odpowiednich działań. W przypadku niewywiązania się z obowiązków Komisja zwraca się o wyjaśnienia, a w przypadku niepowodzenia spotkania koncyliacyjnego odmawia lub zmniejsza część wspólnotowej partycypacji w realizowanym programie.

3.4.3. Zasada ewaluacji (oceny)

Zasada ta została wprowadzona w ramach reformy polityki regionalnej z 1988 r. i uważana jest za jedną z najważniejszych. Dotyczy ona wszystkich etapów procedury planistycznej i prowadzi do ciągłego doskonalenia polityki, upowszechniania w państwach członkowskich praktyk wzorcowych i kultury ewaluacyjnej. Miało to stworzyć pewien rodzaj organizacji uczącej się, systematycznie udoskonalającej swą politykę i programy.

W okresie programowania 2007–2013 przepisy rozporządzenia ogólnego wskazały dwa możliwe rodzaje przeprowadzanych ocen⁸⁶:

- ocenę (ewaluację) strategiczną, która dotyczy głównie analizy i oceny interwencji na poziomie celów strategicznych. Przedmiotem oceny jest trafność głównych kierunków interwencji wyznaczonych na etapie programowania oraz weryfikacja przyjętej strategii w odniesieniu do aktualnej i przewidywanej sytuacji społeczno-ekonomicznej;

- ocenę (ewaluację) operacyjną, która powiązana jest z procesem zarządzania i monitorowania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz programów operacyjnych. Celem tej oceny jest wsparcie instytucji odpowiedzialnych za ich realizację poprzez dostarczanie użytecznych wniosków i rekomendacji.

Ze względu na moment przeprowadzenia oceny wyróżnia się⁸⁷:

- ocenę *ex ante* – jest dokonywana przed ostatecznym sformułowaniem Wspólnotowych Ram Wsparcia. Pozostaje w gestii instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie dokumentów programowych (zazwyczaj ministerstwa). Jej celem jest optymalizacja alokacji zasobów budżetowych w ramach programów operacyjnych i poprawa jakości programowania przez identyfikację i ocenę dysproporcji, luk i potencjału rozwojowego, zakładanych celów, przewidywanych rezultatów i ujętych wartościowo wielkości docelowych, w razie potrzeby spójności strategii proponowanej dla regionu, wspólnotowej wartości dodanej, zakresu, w jakim uwzględniono w programach priorytety Wspólnoty, wniosków z poprzedniego okresu programowania oraz jakości procedur wdrażania, monitorowania, oceny i zarządzania finansowego;

⁸⁶ Artykuł 47 Rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006. Zob. również: A. Filipek, *Fundusze...*, s. 214.

⁸⁷ M. Brunazzo, *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Carocci, Roma 2005, s. 67.

– ocenę *in itinere* – jest dokonywana w trakcie realizacji programu. Pozostaje w gestii podmiotu zarządzającego programem przy współpracy z Komisją i wskazuje na pierwsze efekty zrealizowanych działań oraz ich spójność z oceną *ex ante* oraz zasadność wybranych celów;

– ocenę *ex post* – jest dokonywana po zakończeniu działania programu przez Komisję Europejską wraz z państwem członkowskim i organem zarządzającym. Jej zadaniem jest uzasadnienie wykorzystania środków, ocena osiągniętych efektów oczekiwanych (skuteczność) i nieoczekiwanych (użyteczność), a także wydajności działania. Jej zadaniem jest również wyciągnięcie wniosków, które można generalizować na potrzeby innych działań.

4. Cele polityki regionalnej i ramy finansowe w poszczególnych okresach programowania

Nierówne rozmieszczenie bogactwa wśród regionów zmusiło państwa członkowskie i władze europejskie do działania. Aby uzyskać maksymalny efekt, wspólnotowa polityka regionalna jest prowadzona przy współpracy z państwami członkowskimi – nie jest ona bowiem substytutem polityki krajowej, a jedynie uzupełnieniem tej polityki. Willem Molle wyróżnił dwa główne cele tej polityki⁸⁸:

1) poprawa sytuacji w obecnych regionach problemowych. Wiele problemów regionalnych jest głęboko zakorzenionych i dlatego wymagają działań, które będą kontynuowane nawet przez kilka dekad;

2) zapobieganie powstawaniu nowych regionalnych zróżnicowań, które by wynikały z przemian strukturalnych, dokonujących się w gospodarce europejskiej i światowej. Niektóre z tych zmian wynikają z procesu integracji, inne ze zmian, które stale dokonują się w technologii, środowisku i polityce światowej.

Chociaż zasadniczym celem polityki regionalnej Wspólnoty było „zmniejszenie zarówno różnic istniejących pomiędzy różnymi regionami oraz zacofania mniej rozwiniętych regionów”, to polityka regionalna była postrzegana początkowo jako część krajowej polityki gospodarczej. Cele polityki regionalnej na poziomie Wspólnoty były formułowane i publikowane kilkakrotnie w oficjalnych dokumentach⁸⁹. Po raz pierwszy pojawiły się w 1965 r. w Pierwszym Komunikacie Komisji na temat polityki regionalnej⁹⁰. Znalazły się w nim takie cele, jak:

⁸⁸ W. Molle, *The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy*, Ashgate, Aldershot, Burlington, Singapore, Sydney 2005, s. 407.

⁸⁹ N. Vanhove, L. H. Klaasen, *Regional Policy...*, s. 413.

⁹⁰ *Première Communication de la Commission sur la politique régionale dans la Communauté Economique Européenne*, Bureau d'Information des Communautés Européennes, *La politique régionale dans le Marché Commun* 11 Sec. (65) 1170 (FIN), Paris VI 1965. Zob. Również G. Bersani, *Rapport sur la première communication de la Commission de la CEE sur la politique régionale dans la CEE*, Parlement Européen, Strassbourg 23.05.1966.

1) redukcja nierówności dochodowych bez sztucznego ograniczania wzrostu najbardziej rozwiniętych regionów. Pomoc miała być skierowana do regionów o najniższym poziomie dochodów oraz przechodzących przez proces zmian strukturalnych;

2) lepsze wykorzystanie czynników produkcji oraz redukcja kosztów społecznych w dużych aglomeracjach;

3) wykorzystanie potencjału wzrostu regionów.

W raporcie Thomsona z 1973 r. co prawda nie pojawiło się określenie „cele”, ale zamiast tego Komisja sformułowała wiele wytycznych, zmierzających do koordynacji narodowych polityk regionalnych. Uznała wówczas, iż głównym instrumentem zmniejszania nierówności dochodowych stanie się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Za priorytetowe obszary wsparcia uznano regiony posiadające problemy, wynikające z dominacji rolnictwa, zmian w przemyśle i strukturalnego bezrobocia⁹¹.

W praktyce koordynacja systemów pomocy regionalnej, która była zapoczątkowana już w latach sześćdziesiątych, nie sprawdziła się. Wysiłki podjęte w tym zakresie stanowiły zaledwie jeden element systemu koordynacji narodowych polityk. Całkowita koordynacja wymagała objęcia nią wszystkich faz polityki: sformułowania celów, rozwoju strategii i wykorzystania instrumentów.

W 1981 r. Komisja przedstawiła Radzie propozycję radykalnej reformy EFRR. Znalazły się w niej m.in. formułowanie wieloletnich planów przez państwa członkowskie, kwantyfikacja celów oraz zmiana roli instytucji na rzecz większej partycypacji podmiotów szczebla regionalnego i lokalnego. Zaproponowano również koncentrację 80% środków na „regionach priorytetowych”, które miały być określone na bazie kryteriów wykorzystujących wskaźniki gospodarcze i społeczne przygotowane przez Komisję⁹².

Wśród zaproponowanych priorytetów znalazły się m.in.⁹³:

1) tworzenie produktywnych miejsc pracy poprzez zachęcanie do działalności opartej na nowoczesnej technologii oraz usługowej,

2) poprawa produktywności w mniej rozwiniętych regionach,

3) wykorzystywanie endogenicznego potencjału rozwojowego,

4) wspieranie regionów z poważnymi problemami strukturalnymi.

Formułowanie kwantyfikowalnych celów polityki regionalnej stało się koniecznością po podpisaniu Jednolitego Aktu Europejskiego i znalazło odzwierciedlenie w reformie polityki regionalnej w ramach pakietu Delorsa.

⁹¹ EEC, *Report on the regional problems in the enlarged Community*, Brussels 1973, s. 12–14.

⁹² European Commission, *The Regions of Europe: The First Periodic Report*, Office of Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1981.

⁹³ N. Vanhove, L. H. Klaasen, *Regional Policy...*, s. 416.

4.1. Cele polityki regionalnej i alokacja finansowa w okresie programowania 1989–1993

W okresie programowania 1989–1993 obowiązywało sześć celów polityki regionalnej: trzy o charakterze regionalnym i trzy – horyzontalne⁹⁴:

– Cel 1 – promowanie zmian strukturalnych w regionach opóźnionych w rozwoju, w których wskaźnik PKB *per capita* (wyliczony na podstawie danych z trzech ostatnich lat) kształtował się poniżej 75% średniej wspólnotowej;

– Cel 2 – rekonwersja regionów dotkniętych schyłkiem tradycyjnych przemysłów, charakteryzujących się wyższą od przeciętnej stopą bezrobocia, wyższym od przeciętnego udziałem zatrudnienia w przemyśle oraz zmniejszaniem się liczby miejsc pracy w tym sektorze;

– Cel 3 – walka z długookresowym bezrobociem (trwającym ponad rok) w odniesieniu do osób powyżej 25. roku życia;

– Cel 4 – włączanie w życie zawodowe ludzi młodych, którzy nie przekroczyli 25. roku życia;

– Cel 5a – przekształcenia strukturalne w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie, ochrona środowiska naturalnego, pokonywanie naturalnych słabości obszarów wiejskich;

– Cel 5b – rozwój przeludnionych lub peryferyjnie położonych obszarów wiejskich o niskich dochodach ludności i relatywnie niskim wskaźniku PKB *per capita*, zdegradowanym środowisku naturalnym, wysokiej „wrażliwości” na skutki reformy wspólnej polityki rolnej.

Do regionów Celu 1 zaklasyfikowano wszystkie regiony Grecji, Portugalii i Irlandii, większość regionów hiszpańskich, cztery francuskie departamenty zamorskie, Korsykę i Irlandię Północną. W przypadku Włoch wsparciem objęto osiem regionów Południa: Abruzję, Apulię, Basilicatę, Kalabrię, Kampanię, Molise, Sycylię i Sycylię.

Tabela 19. Repartycja funduszy strukturalnych w okresie programowania 1989–1993 (w mln ECU)

Państwo	Cel 1	Cel 2	Cel 3 i 4	Cel 5a	Cel 5b	Inicjatywy Wspólnotowe	Ogółem
Belgia	–	214	344	149	33	124	864
Dania	–	25	171	185	21	28	430
Francja	957	1 225	1 442	1 409	874	573	6 480
Grecja	7 528	–	–	–	–	705	8 233
Hiszpania	10 171	1 505	837	321	265	1 128	14 227
Holandia	–	165	405	122	33	89	814
Irlandia	4 460	–	–	–	–	297	4 757

⁹⁴ Zob. m.in: K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 51–52; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 98.

Tabela 19. cd

Luksemburg	–	12	11	29	3	22	77
Portugalia	8 451	–	–	–	–	725	9 176
RFN	2 955	581	1 054	914	511	416	6 431
Wielka Brytania	793	2 015	1 502	374	132	513	5 329
Włochy	8 505	387	903	599	360	667	11 420
Ogółem WE	43 819	6 129	6 669	4 102	2 232	5 287	59 787

Źródło: Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, Commission of the European Communities, Brussels 1996, s. 144.

W latach 1989–1993 Komisja zainicjowała 14 Inicjatyw Wspólnotowych, na które przypadło ok. 8% całości środków z funduszy strukturalnych. Programy te zostały uruchomione z dużym opóźnieniem (w latach 1990 i 1991), dlatego ich realizacja przeciągnęła się na następny okres programowania.

Tabela 20. Inicjatywy wspólnotowe realizowane w latach 1989–1993 (ceny z 1992)

Nazwa	Cel	Środki (mln ECU)	W tym Włochy (mln ECU)
ENVIREG	Ochrona środowiska	576,8	171,2
EUROFORM	Kształcenie i zdobywanie nowych kwalifikacji	313,8	55,2
HORIZON	Integracja osób niepełnosprawnych i upośledzonych	295,5	28,3
INTERREG	Współpraca transgraniczna	1 075,0	42,6
KONVER	Rekonwersja obszarów przemysłu zbrojeniowego	127,8	17,9
LEADER	Rozwój obszarów wiejskich	454,6	80,9
NOW	Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy	154,8	31,4
PRISMA	Poprawa infrastruktury przedsiębiorstw, certyfikacja i zamówienia publiczne	105,3	22,6
RECHAR	Restrukturyzacja terenów górniczych	380,4	–
REGEN	Wspieranie alternatywnych form produkcji energii	292,5	2,0
REGIS	Integracja regionów peryferyjnych	181,4	0
RETEX	Restrukturyzacja przemysłu tekstylnego i odzieżowego	86,4	12,1
STRIDE	Badania i rozwój	441,5	94,9
TELEMATIQUE	Rozwój nowoczesnych usług telekomunikacyjnych	235,2	64,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, Commission of the European Communities, Brussels 1996, s. 152–153.

Z przedstawionych powyżej tabel 19 i 20 wynika, iż Włochy były drugim, po Hiszpanii (20,9% ogółu środków) beneficjentem funduszy strukturalnych (16,7% całości środków) Wspólnoty Europejskiej. Było to wynikiem koncentracji środków na wydatkach w ramach Celu 1, na które przeznaczono w tym okresie programowania ponad 70% wszystkich środków. Według Komisji regiony *Mezzogiorno* bardziej przypominały pod względem sytuacji gospodarczej kraje kohezyjne aniżeli regiony pozostałej części Włoch.

W okresie programowania 1989–1993 szczególny nacisk położono w regionach włoskich na inwestycje infrastrukturalne – m.in. rozwój sieci dystrybucji gazu ziemnego oraz telekomunikacji. Ważną rolę odegrały programy wsparcia dla przedsiębiorstw w ramach EFS. Przeznaczono na ten cel ponad 20% wszystkich środków i udzielono wsparcia 2200 południowłoskim przedsiębiorstwom oraz stworzono ok. 10 tys. nowych miejsc pracy⁹⁵.

Tabela 21. Pomoc strukturalna a tempo wzrostu PKB w latach 1989–1993

Wybrany kraj członkowski objęty Celem 1	Przewidywana stopa wzrostu z uwzględnieniem europejskiej pomocy strukturalnej	Stopa wzrostu bez pomocy strukturalnej	Przyrost tempa wzrostu dzięki pomocy strukturalnej
Portugalia	4,1	3,4	0,7
Irlandia	4,0	3,5	0,5
Grecja	1,6	1,1	0,5
Hiszpania (Cel 1)	3,5	3,2	0,3
Włochy (Cel 1)	2,6	2,4	0,3

Źródło: J. Ch. Leygues, *Les politiques internes de l'Union Européenne*, L. G. D. J., Paris 1994, s. 107, za I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 105.

Wyniki osiągnięte przez regiony włoskie były słabe w porównaniu z innymi regionami Celu 1. Realizacja programów, jak wskazuje Komisja, przebiegała z dużymi opóźnieniami wskutek niesprawnie funkcjonującej administracji oraz opóźnień instytucjonalnych.

⁹⁵ Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, Commission of the European Communities, Brussels 1996, s. 103.

4.2. Cele polityki regionalnej i alokacja finansowa w okresie programowania 1994–1999

W okresie programowania 1994–1999 dokonano pewnej modyfikacji celów i w związku z poszerzeniem Unii o kraje skandynawskie dodano kolejny Cel 6. Ostatecznie priorytety rozwojowe Unii Europejskiej obejmowały cztery cele regionalne (1, 2, 5b, 6) i trzy horyzontalne (3, 4, 5a) i zostały sformułowane w następujący sposób⁹⁶:

Cel 1 – wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów zacofanych, w których PKB *per capita* nie przekracza 75% średniej unijnej;

Cel 2 – restrukturyzacja regionów poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu;

Cel 3 – zwalczanie bezrobocia długookresowego oraz integracja zawodowa młodzieży i osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy;

Cel 4 – ułatwianie dostosowania pracowników do zmian w przemyśle i w systemach produkcji;

Cel 5a – przyspieszenie dostosowania struktur rolnych w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej;

Cel 5b – wspieranie rozwoju i dostosowań strukturalnych obszarów wiejskich;

Cel 6 – wspieranie rozwoju regionów o wyjątkowo niskiej gęstości zaludnienia.

W okresie programowania 1994–1999 znacznie zwiększono budżet przeznaczony na pomoc strukturalną. Środki te przekroczyły kwotę 150 mld euro (w cenach z 1994 r.) i były dwa razy większe niż w okresie poprzednim. Ponownie zdecydowanie najwięcej środków przyznano na realizację Celu 1. Wśród tych regionów znalazły się wszystkie z poprzedniego okresu programowania (z wyłączeniem od 1997 r. włoskiego regionu Abruzja) oraz wschodnie landy niemieckie, belgijska prowincja Hainaut, Flevoland (Holandia), Kantabria (Hiszpania), Merseyside, Highlands and Islands Enterprise Area (Wielka Brytania) oraz francuskie okręgi Valenciennes, Douai i Avesnes⁹⁷.

Tabela 22. Repartycja funduszy strukturalnych w okresie programowania 1994–1999 (w mln ECU)

Państwo	Cel 1	Cel 2	Cel 3 i 4	Cel 5a	Cel 5b	Cel 6	Inicjatywy Wspólnotowe	Ogółem
Austria	162	99	389	388	403	–	144	1 576
Belgia	730	341	465	195	77	–	288	2 096
Dania	–	119	301	267	54	–	102	843
Finlandia	–	179	337	354	190	450	151	1 654
Francja	2 190	3 769	3 203	1 936	2 236	–	1 605	14 939

⁹⁶ Zob. m.in. T. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 71; K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 57.

⁹⁷ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 115.

Tabela 22. cd

Grecja	13 980	–	–	–	–	–	1 154	15 134
Hiszpania	26 300	2 415	1 843	446	664	–	2 781	34 449
Holandia	150	650	1 079	165	150	–	422	2 616
Irlandia	5 620	–	–	–	–	–	484	6 104
Luksemburg	–	15	21	40	6	–	19	102
Niemcy	13 640	1 566	1 941	1 145	1 227	–	2 211	21 730
Portugalia	13 980	–	–	–	–	–	1 061	15 041
Szwecja	–	157	512	129	135	247	126	1 304
Wlk., Brytania	2 360	4 580	3 377	275	817	–	1 573	12 982
Włochy	14 860	1 462	1 715	815	901	–	1 897	21 649
UE 15	93 991	15 352	15 184	6 155	6 860	697	14 018	152 219

Źródło: Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, Commission of the European Communities, Brussels 1996, s. 144.

Z przedstawionej tabeli 22 wynika, iż nadal największym beneficjentem środków pozostała Hiszpania (22,6% całości środków). Wyprzedziła ona Niemcy (14,3%), Włochy (14,2%), Grecję i Portugalię (po 9,9%). W przypadku Włoch procentowy udział w wydatkach na fundusze strukturalne zmniejszył się w porównaniu z poprzednim okresem programowania, pomimo większej kwoty przeznaczonej głównie na wydatki w ramach Celu 1.

Tabela 23. Inicjatywy wspólnotowe realizowane w latach 1994–1999 (w cenach z 1994 r.)

Nazwa	Cel	Środki (mln ECU)	W tym Włochy (mln ECU)
ADAPT	Walka z bezrobociem i współpraca między firmami	1 605	215
EMPLOI	Zasoby ludzkie	1 810	393
INTERREG & REGEN	Współpraca trans graniczna oraz uzupełnianie sieci energetycznych i gazowych	3 472	380
KONVER	Rekonwersja obszarów przemysłu zbrojeniowego	725	63
LEADER II	Rozwój obszarów wiejskich	1 731	322
PEACE	Wsparcie procesu pokojowego w Irlandii Północnej	295	–
PESCA	Dywersyfikacja rybołówstwa	296	37
PME	Konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw	1 065	188

Tabela 23. cd

RECHAR II	Restrukturyzacja terenów górniczych	453	2
REGIS II	Integracja regionów peryferyjnych	600	–
RESIDER II	Rekonwersja hutnictwa	568	91
RETEX	Restrukturyzacja przemysłu tekstylnego i odzieżowego	596	74
URBAN	Zwalczanie rozwarstwienia społecznego w dużych aglomeracjach miejskich	869	133

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, Commission of the European Communities, Brussels 1996, s. 152–153.

W okresie programowania 1994–1999 w regionach włoskich ponownie skoncentrowano się najbardziej na działaniach infrastrukturalnych, w szczególności budowie dróg oraz portu w Gioia Tauro. Dużą rolę odegrało również wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw oraz programy w zakresie szkolnictwa zawodowego (szkoleniem objęto 50% nauczycieli szkolnictwa zawodowego)⁹⁸. Ogólnie jednak postępy w zakresie konwergencji regionów Południa były słabe – związane to było z zakończeniem okresu interwencji nadzwyczajnych we Włoszech oraz brakiem spójnej strategii rozwojowej, co spowodowało, że nie osiągnięto oczekiwanych efektów synergicznych.

4.3. Cele polityki regionalnej i alokacja finansowa w okresie programowania 2000–2006

W okresie programowania 2000–2006 zredukowano liczbę celów do trzech. Istnieje jednak przekonanie, iż nowe cele były zaledwie streszczeniem celów obowiązujących w poprzednim okresie programowania⁹⁹.

Cel 1 – promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych. Kryterium selekcji był ponownie wskaźnik PKB *per capita* nieprzekraczający 75% przeciętnej dla UE, bez uwzględnienia państw Europy Wschodniej, mających przystąpić do Wspólnoty. Celem 1 objęto również regiony należące poprzednio do Celu 6.

Cel 2 – wspieranie przekształcenia gospodarczego i społecznego obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych, przechodzących transformacje

⁹⁸ *Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 2001, s. 136.

⁹⁹ C. Rolle, *Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht. Eine föderalismustheoretische und politikökonomische Analyse, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen*, Münster 2000, s. 61.

społeczno-gospodarcze, upadających obszarów wiejskich, obszarów miejskich w trudnej sytuacji, objętych kryzysem obszarów uzależnionych od rybołówstwa.

Cel 3 – wspieranie adaptacji i modernizacji systemów oświaty, doskonalenia zawodowego i zatrudnienia. Realizacja tego celu została oparta na Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Cel ten obejmował również zwalczanie zjawiska wykluczenia społecznego oraz dążenie do równości szans kobiet i mężczyzn.

Rada Europejska ograniczyła pierwotnie liczbę Inicjatyw Wspólnotowych z 13 do 3. Parlamentowi Europejskiemu udało się jednak przeforsować przedłużenie inicjatywy URBAN, tak że ostatecznie liczba inicjatyw zwiększyła się do czterech¹⁰⁰. W okresie programowania funkcjonowały zatem następujące inicjatywy¹⁰¹:

INTERREG III – współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna, mająca na celu stymulowanie harmonijnego, zrównoważonego trwałego rozwoju na terytorium Europy oraz eliminację granic państwowych jako czynników utrudniających wzrost gospodarczy;

EQUAL – zwalczanie dyskryminacji i wszelkiego rodzaju nierówności na rynku pracy, umacnianie gospodarki społecznej i promocja kształcenia przez całe życie;

LEADER PLUS – lokalne inicjatywy w zakresie rozwoju wiejskiego, tworzenie sieci współpracy obszarów wiejskich na terytorium Wspólnoty;

URBAN – promocja trwałego rozwoju miast poprzez ich odnowę gospodarczą i społeczną, ze szczególnym uwzględnieniem dzielnic dotkniętych sytuacją kryzysową.

W okresie programowania ponownie zwiększono kwotę przeznaczoną na działania strukturalne. Budżet funduszy strukturalnych przekroczył kwotę 183,5 mld euro, a wraz z środkami przeznaczonymi na inicjatywy wspólnotowe i Fundusz Spójności dało to kwotę 213 mld euro. Podobnie jak w poprzednich okresach programowania największą część środków otrzymały regiony Celu 1, na które przypadło 74% wielkości funduszy strukturalnych.

Zmieniła się lista regionów, które zostały objęte wsparciem w ramach Celu 1 – status ten utraciły regiony irlandzkie Southern i Eastern, prowincja Hainaut w Belgii, Valenciennes, Douai, Avesnes i Korsyka we Francji, prowincja Flevoland w Holandii, Północna Irlandia, Highlands i Islands w Wielkiej Brytanii, region Lizbony i Doliny Tagu w Portugalii, wschodni Berlin w RFN oraz region Molise we Włoszech. Status regionu Celu 1 zyskały natomiast brytyjskie regiony: South Yorkshire, West Wales i The Valleys oraz Kornwalia i Isles of Scilly.

¹⁰⁰ F. Heinemann, T. Hagen, Ph. Mohl, S. Osterloh, M. O. Sellenthin, *Die Zukunft der EU...*, s. 55.

¹⁰¹ K. Kokocińska, *Polityka regionalna w Polsce i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2010, s. 56.

Tabela 24. Repartycja funduszy strukturalnych w okresie programowania 2000–2006 (w mln euro)

Państwo	Cel 1	Wsparcie przejściowe Celu 1	Cel 2	Wsparcie przejściowe byłych celów 2 i 5b	Cel 3	FIUR (bez Celu 1)	Ogółem
Austria	261	0	578	102	528	4	1 473
Belgia	0	625	368	65	737	34	1 829
Dania	0	0	156	27	365	197	745
Finlandia	913	0	459	30	403	31	1 836
Francja	3 254	551	5 437	613	4 540	225	14 620
Grecja	20 961	0	0	0	0	0	20 961
Hiszpania	37 744	352	2 553	98	2 140	200	43 087
Holandia	0	123	676	119	1 686	31	2 635
Irlandia	1 315	1 773	0	0	0	0	3 088
Luksemburg	0	0	34	6	38	0	78
Niemcy	19 229	729	2 984	526	4 581	107	28 156
Portugalia	16 124	2 905	0	0	0	0	19 029
Szwecja	722	0	354	52	720	60	1 908
Wlk. Brytania	5 085	1 166	3 989	706	4 568	121	15 635
Włochy	21 935	187	2 145	377	3 744	96	28 484
UE 15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 050	1 106	183 564

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: G. Viesti, F. Prota, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 2007, s. 48.

Jak wynika z tabeli 24, w okresie programowania 2000–2006 Włochy ponownie stały się drugim co do wielkości beneficjentem środków strukturalnych (15,5%), ustępując ponownie Hiszpanii (23,5%), a wyprzedzając m.in. Niemcy (15,3%), Grecję (11,4%) oraz Portugalię (10,4%).

Wsparciem objęto ok. 20 tys. przedsiębiorstw w regionach Celu 1 oraz 15 tys. w pozostałej części kraju. Dużą rolę odegrały również inwestycje infrastrukturalne: zmodernizowano 350 km autostrad i wybudowano 690 km nowych dróg, dokończono budowę linii kolejowej Rzym–Neapol, wybudowano nowe terminale lotnicze w Bari, Cagliari i Katanii. W sferze społecznej udało się zwiększyć odsetek osób kończących edukację obowiązkową (z 80 do 93%), liczne projekty wspierały dziedzictwo kulturowe Południa (563), zaś liczba zagranicznych turystów odwiedzających Południe kraju zwiększyła się o 20%¹⁰².

¹⁰² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/it_en.pdf.

4.4. Cele polityki regionalnej i alokacja finansowa w okresie programowania 2007–2013

W okresie programowania 2007–2013 obowiązują również trzy cele polityki regionalnej, ale ich treść uległa pewnej zmianie¹⁰³:

Cel 1 – Konwergencja – ukierunkowany jest na przyspieszenie konwergencji najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki zwiększaniu ilości i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji.

Cel 2 – Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie – jest ukierunkowany na zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zatrudnienia przez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych, przez zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz poprawę dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, jak również rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej.

Cel 3 – Europejska współpraca terytorialna – ukierunkowany jest na umacnianie współpracy transgranicznej przez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, stymulowanie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym.

Podobnie jak w poprzednich okresach programowania większość środków została przydzielona regionom Celu 1, czyli tym, które w okresie 2000–2002 posiadały PKB *per capita* mierzony według parytetu siły nabywczej nie wyższy niż 75% średniej wspólnotowej. Pomocą taką została objęta cała Polska, Rumunia, Bułgaria, Słowenia, Litwa, Łotwa, Estonia, Malta, większość terytorium Czech, Węgier i Słowacji, Grecji i wschodnich landów Niemiec, hiszpańskie prowincje: Andaluzja, Estremadura, Galicja, Kastylia – La Mancha i Wyspy Kanaryjskie, francuskie terytoria zamorskie, cztery regiony włoskie – Apulia, Kalabria, Kampania i Sycylia oraz dwa regiony brytyjskie: Cornwall & Isles of Scilly oraz West Wales and the Valleys.

Ponadto pomocą przejściową (*phasing-out*) objęto regiony, które w poprzednim okresie programowania należały do regionów opóźnionych w rozwoju, ale po poszerzeniu z czysto statystycznych względów przekroczyły próg 75%

¹⁰³ Artykuł 3 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 Perspektywa finansowa 2007–2013 z 11 lipca 2006 r.

średniej wspólnotowej. Należą do nich: belgijska prowincja Hainaut, niemieckie regiony: Halle, Leipzig, Brandenburg Südwest, Lüneburg, greckie regiony: Attiki, Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, hiszpańskie prowincje: Asturia, Murcia, Ceuta i Melila, włoski region Basilicata, austriacki kraj związkowy Burgenland, portugalski region Algarve oraz brytyjski region Highlands and Islands¹⁰⁴.

Wsparciem przejściowym *phasing-in* objęto natomiast te regiony, które poprzednio objęto pomocą w ramach Celu 1, a w okresie 2000–2002 osiągnęły poziom PKB *per capita* wyższy niż 75% średniej dla UE, ale opuściłyby grupę beneficjentów Celu 1 bez efektu statystycznego. Pomocą objęto w tym przypadku 13 regionów, w tym m.in. włoski region Sardynia.

Tabela 25. Repartycja funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007–2013 (w mln euro w cenach z 2004 r.)

Państwo	Cel 1	Regiony <i>phasing-out</i>	Cel 2	Regiony <i>phasing-in</i>	Cel 3	Fundusz Spójności	Ogółem
Austria	–	177	1 027	–	257	–	1 461
Belgia	–	638	1 425	–	194	–	2 257
Bułgaria	4 391	–	–	–	179	2 283	6 853
Cypr	–	–	–	399	28	213	640
Czechy	17 064	–	419	–	389	8 819	26 691
Dania	–	–	510	–	103	–	613
Estonia	2 252	–	–	–	52	1 152	3 456
Finlandia	–	–	1 051	545	120	–	1 716
Francja	3 191	–	10 257	–	871	–	14 319
Grecja	9 420	6 458	–	635	210	3 697	20 420
Hiszpania	21 054	1 583	3 522	4 955	559	3 544	35 217
Holandia	–	–	1 660	–	247	–	1 907
Irlandia	–	–	293	458	151	–	902
Litwa	4 470	–	–	–	109	2 306	6 885
Luksemburg	–	–	50	–	15	–	65
Łotwa	2 991	–	–	–	90	1 540	4 621
Malta	556	–	–	–	15	284	855
Niemcy	11 864	4 215	9 409	–	851	–	26 339
Polska	44 377	–	–	–	734	22 176	67 284
Portugalia	17 133	280	490	448	100	3 060	21 511
Rumunia	12 661	–	–	–	455	6 552	19 668

¹⁰⁴ Komisja Europejska, *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2006/C 54/08 z 04.03.2006, s. 26–32.

Tabela 25. cd

Słowacja	7 013	–	449	–	227	3 899	11 588
Słowenia	2 689	–	–	–	104	1 412	4 205
Szwecja	–	–	1 626	–	265	–	1 891
Węgry	14 248	–	–	2 031	386	8 642	25 307
Wlk. Brytania	2 738	174	6 014	965	722	–	10 613
Włochy	21 211	430	5 353	972	846	–	28 812
Współpraca międzyregionalna					445		445
Pomoc techniczna							868
UE 27	199 323	13 955	43 555	11 408	8 721	69 579	347 410

Źródło: G. Viesti, F. Prota, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 2007, s. 187.

Pomimo przyjęcia dużej grupy nowych państw członkowskich borykających się z problemami strukturalnymi, Włochy pozostały nadal czołowym beneficjentem funduszy strukturalnych, a ich wysokość jest nawet nieco większa niż w poprzednim okresie finansowania. Pod względem wielkości przyznanych funduszy ustępują jedynie Polsce i Hiszpanii, wyprzedzając m.in. Niemcy, Czechy, Portugalię i Grecję.

5. Ocena polityki regionalnej Unii Europejskiej

Od czasu reformy w 1988 r. polityka regionalna UE stała się najszerzej opisywaną i najczęściej ocenianą dziedziną polityki w Europie, na pewno w porównaniu z innymi obszarami polityki unijnej¹⁰⁵. Ocena rezultatów tej polityki jest zadaniem trudnym ze względu na niemożność oddzielenia jej wpływu od działania innych czynników (np. koniunktury ekonomicznej, innych polityk wspólnotowych, polityki krajów członkowskich)¹⁰⁶ czy też braku porównywalnych danych statystycznych¹⁰⁷. Konieczność oceny skuteczności polityki regionalnej

¹⁰⁵ F. Barca, *An agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, April 2009, s. 89, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.

¹⁰⁶ D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 156.

¹⁰⁷ S. C. E. Batterbury, *Principles and Purposes of European Union Cohesion Policy Evaluation*, „Regional Studies” 2006, No 2(40), s. 179–188.

wynika z kilku czynników, począwszy od rosnących środków przeznaczonych na nią oraz centralnej roli, którą Unia Europejska przejmuje stopniowo w polityce rozwoju regionalnego. Ocena polityki zawsze będzie miała charakter uogólniony, niemniej jednak Komisja Europejska przykładą do niej dużą wagę, wprowadzając szereg instrumentów dla wzmocnienia roli programowania i realizacji współfinansowanych działań.

Przy ocenie wyróżnia się skuteczność i efektywność prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej UE. W pierwszym przypadku dokonuje się oceny efektów polityki z punktu widzenia założonych celów, w drugim zaś należy sprawdzić, czy efekty tej polityki zostały osiągnięte przy jak najmniejszych kosztach. Efekty polityki regionalnej mogą być mierzone za pomocą różnych wskaźników, których najważniejszymi są miary zmian dysproporcji w kategoriach PKB na 1 mieszkańca oraz miary obrazujące zmiany poziomu zatrudnienia i bezrobocia w regionach będących przedmiotem oddziaływania instrumentów tej polityki¹⁰⁸.

Dla oceny wspólnotowej polityki regionalnej konieczne jest wyjaśnienie kilku kwestii. Po pierwsze, należy ustalić, czy w regionach UE zachodzi proces konwergencji. Po drugie, należy przeanalizować wpływ polityki wspólnotowej na taki proces, a także przedstawić stanowiska zwolenników i przeciwników takiej polityki¹⁰⁹.

5.1. Konwergencja regionów europejskich

Określenie „konwergencja” oznacza redukcję zróżnicowania poziomu produkcji na jednego zatrudnionego między państwami (lub ogólnego poziomu produktywności czynników, czy też poziomów płac realnych)¹¹⁰. Wśród koncepcji teoretycznych wyróżnia się konwergencję sigma, oznaczającą zmniejszanie się w czasie zróżnicowania standardu życiowego pomiędzy krajami lub regionami (przynajmniej w ujęciu procentowym) oraz konwergencję beta, czyli ujemną zależność między początkowym poziomem dochodu a średnią stopą wzrostu *per capita*¹¹¹.

Hipoteza konwergencji opiera się na założeniu, że jeżeli dwa kraje mają tę samą funkcję produkcji oraz tę samą stopę oszczędności, to na mocy prawa malejącej krańcowej produktywności kapitału kraj biedniejszy powinien wykazywać wyższe tempo wzrostu niż kraj bogatszy¹¹². Proces dościgania (*catching-up*) osiągnany jest dzięki temu, że kraje biedniejsze zdobywają technologie i z upływem

¹⁰⁸ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska...*, s. 181–182.

¹⁰⁹ K. Lewandowski, *Ocena polityki regionalnej Unii Europejskiej w świetle badań empirycznych*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2011, nr 2(29), s. 53–54.

¹¹⁰ S. Dowrick, J. B. De Long, *Globalisation and Convergence*, NBER Working Papers No 9589/2001, s. 10.

¹¹¹ J. G. Williamson, *Globalization, Convergence and History*, NBER Working Paper No 5259/1995, s. 1–2.

¹¹² M. Burda, Ch. Wyplosz, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000, s. 161.

czasu uczyć się je ekonomicznie wykorzystywać. Badania empiryczne nie potwierdzają występowania konwergencji bezwzględnej, czyli szybszego rozwoju krajów biedniejszych w skali całego świata, ale istnienie konwergencji warunkowej, czyli upodobniania się do siebie krajów lub regionów o podobnych cechach strukturalnych (poziomu technologicznego, systemu szkolnictwa, struktur demograficznych i społecznych itd).

W literaturze ekonomicznej dużą popularność zyskała koncepcja klubu konwergencji (*convergence club*) zaproponowana przez Williama Baumola i Edwarda Wolffa¹¹³. Ekonomisci zauważyli, iż członkostwo w tym klubie nie jest stałe i koncentrowali się na analizie czynników, które powodują, iż niektóre gospodarki przyłączają się lub występują z tego klubu¹¹⁴.

W latach dziewięćdziesiątych przeprowadzone zostały liczne badania empiryczne dla stwierdzenia istnienia procesu konwergencji ekonomicznej, tj. zmniejszenia różnic w poziomie dochodów wewnątrz Unii Europejskiej i wykazania jej przyczyn. Dla uproszczenia można wyróżnić teorie neoklasyczne¹¹⁵, zakładające istnienie automatycznych mechanizmów wzrostu, które prowadzą do konwergencji dochodu na 1 mieszkańca, tzn. zakłada się wyższe stopy wzrostu dla regionów uboższych. Z drugiej strony powstały również teorie zakładające istnienie sił ekonomicznych, które mogą przyczynić się do dywergencji dzięki niedoskonałemu funkcjonowaniu rynków oraz występowaniu korzyści skali. Najbardziej znane z nich są modele wzrostu endogenicznego¹¹⁶ oraz nowa geografia ekonomiczna¹¹⁷.

W modelach neoklasycznych polityka regionalna wydaje się być mało użyteczna, gdyż nie może wpłynąć na tempo wzrostu w długim okresie. To siły rynku gwarantują pełne wykorzystanie zasobów w każdym regionie i w konsekwencji wzrost gospodarczy. Należy więc przede wszystkim dbać o jak najlepsze funkcjonowanie rynków. W tym kontekście polityka regionalna może okazać się nawet szkodliwa, gdyż stanowi ingerencję w ich działalność.

¹¹³ Zob. W. J. Baumol, E. N. Wolff, *Productivity Growth, Convergence and Welfare: Reply*, „American Economic Review” 1988, No 78(5), s. 1155–1159.

¹¹⁴ Zob. m.in. S. Dowrick, D.-T. Nguyen, *OECD Comparative Economic Growth 1950–85; Catch-Up and Convergence*, „American Economic Review” 1989, No 79(5), s. 1010–1030; S. Dowrick, J. B. De Long, *Globalisation and Convergence*, s. 6–23; J. Williamson, *Globalization...*, s. 1–5; M. Abramovitz, P. A. David, *Convergence and Deferred Catch-Up; Productivity Leadership and the Waning of American Exceptionalism*, [w:] R. Landau, T. Taylor, G. Wright (eds), *The Mosaic of Economic Growth*, Stanford University Press, Stanford 1996, s. 21–62.

¹¹⁵ Zob. R. M. Solow, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „Quarterly Journal of Economics” 1956, No 70 (1).

¹¹⁶ P. Romer, *Increasing Returns and Endogenous Growth*, „Journal of Political Economy” 1986, No 94; idem, *Endogenous Technical Change*, *ibidem*, 1990, No 98; G. M. Grossman, E. Helpman, *Comparative Advantage and Long-run Growth*, „American Economic Review” 1994, No 80.

¹¹⁷ P. Krugman, *Increasing Returns and Economic Geography*, „Journal of Political Economy” 1991, No 99; P. Krugman, A. Venables, *Globalisation and the Inequality of Nations*, „Quarterly Journal of Economics” 1995, No 110.

W drugiej grupie modeli polityka regionalna może odgrywać znaczną rolę: wspieranie akumulacji kapitału zarówno fizycznego, jak i ludzkiego, innowacji i rozpowszechniania nowoczesnych technologii może wpłynąć pozytywnie na stopę wzrostu w długim okresie. Polityka regionalna UE znajduje swój fundament teoretyczny właśnie w nowych teoriach wzrostu, które odrzucają neoklasyczne założenie o malejących przychodach oraz egzogenicznym postępie technicznym. Centralnym punktem tej teorii jest założenie o istnieniu pozytywnych efektów zewnętrznych, które są źródłem rosnących przychodów oraz korzyści aglomeracji.

Badania empiryczne, które miały na celu weryfikację procesu konwergencji, przyniosły rezultaty różniące się od siebie: wynik końcowy zależał od doboru danych, liczby badanych regionów, okresu i konstrukcji modeli. Barro i Sala-i-Martin pokazali, że zachodzi proces konwergencji wewnątrz państw, jak również między nimi, chociaż w tempie umiarkowanym, co wymagałoby wiele czasu do zakończenia procesu¹¹⁸. Ponadto stwierdzili negatywną korelację między tempem wzrostu a początkowym poziomem PKB *per capita*, co stanowi potwierdzenie teorii neoklasycznej. W innym badaniu ci sami autorzy podjęli się wyjaśnienia, czy w niektórych państwach Unii Europejskiej zachodzi proces konwergencji między regionami w stosunku do średniej krajowej¹¹⁹. Stwierdzono, iż w okresie 1950–1990 zjawisko zarówno konwergencji absolutnej, jak i warunkowej występowało we Francji, Wielkiej Brytanii, Niemczech Zachodnich i we Włoszech. W Hiszpanii konwergencję stwierdzono w okresie 1955–1987. Podobnie Neven i Gouyette stwierdzili występowanie umiarkowanej konwergencji absolutnej w okresie 1980–1989 między regionami europejskimi¹²⁰.

Krytyka metody zaproponowanej przez R. Barro i X. Sala-i-Martina została podjęta przez D. Quaha. Stwierdził on, że w przypadku regionów europejskich występuje tendencja do polaryzacji dochodów, to znaczy istnieją kluby regionów bogatych i biednych. Autor zaobserwował, iż lokalizacja i efekt rozlewania się (*spill-over*) mają większe znaczenie aniżeli czynniki krajowe i makroekonomiczne¹²¹ oraz dodał, iż rezultaty pokazują wyraźnie znaczenie efektu rozlewania się na szczeblu krajowym dla zrozumienia dynamiki regionalnej dystrybucji dochodów. Inni autorzy, wykorzystując odmienne techniki (np. dane panelowe) pokazali, iż zamiast powoli zbliżać się do średniego poziomu dochodu gospodarki regionalne wykazują powolną zbieżność w kierunku różnych stanów stacjonarnych, co implikowałoby istnienie nierówności dochodowej¹²².

¹¹⁸ R. J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Convergence across States and Regions*, Brookings Papers on Economic Activity, No 1/1991.

¹¹⁹ R. J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York 1995.

¹²⁰ D. Neven, C. Gouyette, *Regional Convergence in the European Community*, „Journal of Common Market Studies” 1995, No 1(33).

¹²¹ D. T. Quah, *Regional Convergence Clusters across Europe*, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 274/1995, s. 12.

¹²² Zob. F. Canova, A. Marcet, *The Poor Stay Poor: Non-convergence cross Countries and*

Potwierdzenie hipotezy konwergencji można również znaleźć w pochodzącym z 2002 r. studium holenderskich ekonomistów: Ederveena, Gortera, Mooij i Nahuisa¹²³. Wykazali oni, iż w okresie 1977–1996 można było zaobserwować wyraźny proces konwergencji na szczeblu państw członkowskich. Ten sam proces zanotowano na poziomie regionów europejskich w latach 1984–1996: szybszemu wzrostowi regionów i państw uboższych (konwergencja β) towarzyszyła redukcja zróżnicowania PKB *per capita* w czasie (konwergencja σ). Tempo konwergencji było jednakże relatywnie niskie.

Abstrahując od różnych rezultatów badań, możliwe jest sformułowanie pewnych ogólnych spostrzeżeń dotyczących kształtowania się różnic między regionami w kategoriach PKB *per capita* oraz wyróżnienie trzech różnych okresów¹²⁴. Pierwszy, od początku lat sześćdziesiątych do połowy lat siedemdziesiątych, charakteryzował się występowaniem konwergencji wywołanej migracjami i transferami siły roboczej w uboższych regionach z sektorów mniej do bardziej produktywnych. Tempo konwergencji było jednakże powolne. Drugi okres, który zakończył się w połowie lat osiemdziesiątych, charakteryzował się zahamowaniem procesu konwergencji. W niektórych krajach zanotowano nawet proces dywergencji. Na odwrócenie tej tendencji wpłynął zapewne kryzys międzynarodowy i ograniczenie migracji wewnętrznych. Trzeci okres, trwający do końca lat dziewięćdziesiątych, cechował się stabilizacją różnic regionalnych, choć występowały naprzemiennie tendencje odwrotne¹²⁵. W pierwszej połowie lat dwudziętych można zaobserwować zmniejszenie zróżnicowania między państwami członkowskimi, ale w niektórych przypadkach zwiększyły się różnice rozwojowe wewnątrz państw¹²⁶.

To uproszczone zestawienie znalazło również potwierdzenie w pracy Boldrina i Canovy¹²⁷. Zgodnie z rezultatami otrzymanymi w ich analizie, obejmującej lata 1980–1996, w regionach europejskich nie odnotowano ani konwergencji, ani dywergencji w kategoriach PKB *per capita* (choć stwierdzono niewielką konwergencję w kategoriach produktywności). Analiza ta sugeruje, abstrahując od niektórych przypadków sukcesów i kilku niepowodzeń, iż wiele regionów

Regions, CEPR Discussion Paper, No 1265/1995; F. Caselli, G. Esquivel, F. Lefort, *Reopening the Convergence Debate: A New Look at Cross-Country Growth Empirics*, „Journal of Economic Growth” 1996, No 1.

¹²³ S. Ederveen, J. Gorter, R. de Mooij, R. Nahuis, *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague 2002.

¹²⁴ J. R. Cuadrado-Roura, *Regional Convergence in the European Union: From Hypothesis to the Actual Trends*, „The Annals of Regional Science” 2001, No 35.

¹²⁵ P. Piacentini, G. Sulis, *Crescita virtuosa e crescita neodualistica nell'ambito regionale: tendenze recenti per le aree europee in ritardo di sviluppo*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 2000, No 1.

¹²⁶ G. Viesti, F. Prota, *Le nuove...*, s. 115.

¹²⁷ M. Boldrin, F. Canova, *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*, „Economic Policy” 2001, No IV.

europiejskich rozwija się w analogicznym tempie w okresie długim. Warunki wyjściowe nie wpływają na ich wyniki, gdyż regiony opóźnione przyspieszają rozwój w okresie ekspansji, ale spowalniają w okresach recesji. To oznacza, że nie należy oczekiwać, iż różnice ulegną zmniejszeniu.

Większość badań ogranicza się do analizy trendów globalnych i nie pozwala na odróżnienie sytuacji, w których regiony zachowują swoją relatywną pozycję, od sytuacji, w których ogólna dystrybucja dochodów zmienia się niewiele, ale za to położenie niektórych regionów zmienia się w sposób istotny. W tym przypadku pojedyncze regiony mogą znacznie różnić się między sobą tempem rozwoju, nawet w okresach, w których nie stwierdzono występowania konwergencji. Metodą, która umożliwia weryfikację tych tendencji, jest konstrukcja macierzy przejść, która śledzi zmiany w czasie relatywnej pozycji regionów. Diego Puga skonstruował macierz potencjalnych przejść (*transition probability matrix*) PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej, która analizowała zmiany położenia regionów pomiędzy 1987 i 1995 r.

Tabela 26. Macierz potencjalnych przejść PKB *per capita* w odniesieniu do średniej unijnej

PKB <i>per capita</i> 1987	Liczba regionów (1987)	Przedział PKB <i>per capita</i> (średnia UE = 1)	PKB <i>per capita</i> 1995				
			0,83	0,17	0,00	0,00	0,00
	30	0–0,6	0,83	0,17	0,00	0,00	0,00
	19	0,6–0,75	0,21	0,47	0,32	0,00	0,00
	50	0,75–1	0,00	0,18	0,68	0,14	0,00
	53	1–1,3	0,00	0,00	0,13	0,72	0,15
	18	1,3 +	0,00	0,00	0,00	0,17	0,83
Przedział PKB <i>per capita</i>			0–0,6	0,6–0,75	0,75–1	1–1,3	1,3 +

Źródło: D. Puga, *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, CEPR, Discussion Paper Series, No 2767/2001, s 14.

Główna przekątna macierzy pokazuje udział regionów, które były w tym samym przedziale dochodowym zarówno w roku 1987, jak i 1995. Duża wartość liczb świadczy o utrzymywaniu się względnych poziomów dochodu regionalnego. Czytając macierz od górnego wiersza, można zaobserwować, iż spośród 30 regionów, które w 1987 r. nie osiągnęły 60% średniej unijnej, aż 83% pozostało w tej grupie, zaś 17% przesunęło się do grupy regionów, których dochody *per capita* stanowiły 60–75% średniej wspólnotowej¹²⁸. Żaden z regionów nie znalazł się w wyższej grupie dochodowej. Pomimo dużej

¹²⁸ D. Puga, *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, CEPR, Discussion Paper Series, No 2767/2001, s. 11.

stabilności dochodowej można również dostrzec istotne zmiany, które świadczą o tym, iż pozycja poszczególnych regionów nie jest stała pomimo niskiej konwergencji¹²⁹.

Podobne badanie przeprowadzone w odniesieniu do stóp bezrobocia wykazało odmienne rezultaty. Między 1986 a 1996 r. istniała znaczna mobilność regionów ze średnimi stopami bezrobocia, co doprowadziło do ich polaryzacji między dwoma ekstremami rozkładu¹³⁰.

Tabela 27. Macierz potencjalnych przejść dla stopy bezrobocia odniesionej do poziomu średniej unijnej

Stopa bezrobocia 1986	Liczba regionów (1986)	Przedziały stóp bezrobocia (średnia UE = 1)	Stopa bezrobocia 1996				
	21	0–0,6	0,81	0,19	0,00	0,00	0,00
23	0,6–0,75	0,52	0,26	0,09	0,09	0,04	
42	0,75–1	0,24	0,29	0,26	0,21	0,00	
32	1–1,3	0,06	0,22	0,34	0,19	0,19	
32	1,3 +	0,00	0,00	0,16	0,22	0,62	
Przedział stóp bezrobocia			0–0,6	0,6–0,75	0,75–1	1–1,3	1,3 +

Źródło: D. Puga, *European Regional Policies...*, s. 14.

Interpretacją kształtowania się nierówności regionalnych w trakcie procesu integracji europejskiej zajęła się również teoria lokalizacji. Modele szkoły „nowej geografii ekonomicznej” zakładają, że różnice dochodowe mogą pochodzić z koncentracji działalności gospodarczej, która z kolei jest wynikiem efektów aglomeracji. Modele te przewidują, iż relacja między integracją a aglomeracją przyjmuje kształt odwróconej litery U. Oznacza to, że w pierwszej fazie procesu integracji gospodarczej mogą towarzyszyć zjawiska specjalizacji regionalnej i zwiększenie różnic w dochodzie *per capita* między regionami bogatszymi a mniej rozwiniętymi¹³¹. Pogłębienie procesu integracji może spowodować, iż regiony biedniejsze, wykazując niższe koszty pracy, będą nadrabiać zaległości.

Badania empiryczne nad lokalizacją przemysłu w Unii Europejskiej nie potwierdzają jednoznacznie, że proces integracji europejskiej miał istotne skutki

¹²⁹ Zob. m.in. K. Geppert, M. Happich, A. Stephan, *Regional Disparities in the European Union, Convergence and Agglomeration*, DIW Discussion Papers, No 525/2005, s. 2.

¹³⁰ H. Overman, D. Puga, *Unemployment Clusters across Europe's Regions and Countries*, „Economic Policy” 2002, No 34, s. 115–43.

¹³¹ D. Puga, A. J. Venables, *Preferential Trading Arrangements and Industrial Location*, „Journal of International Economics” 1997, No 3–4(43), s. 347–368.

regionalne odnośnie do specjalizacji i koncentracji¹³². Niektórzy autorzy przyczyn tego stanu rzeczy upatrują w niewielkich wskaźnikach migracji wewnątrz Wspólnoty. Diego Puga zauważył, iż redukcja kosztów handlu i transportu, wpływając na równowagę sił dyspersji i aglomeracji, ma istotny wpływ na lokalizację działalności gospodarczej. Przy wysokich kosztach handlu oznacza to ograniczenie się do rynku lokalnego i częste przenoszenie się firm do innych regionów. Przy spadku tych kosztów bodźce do samowystarczalności zanikają, zaś efekty zewnętrzne powodują koncentrację działalności. Jednakże ceny lokalnych czynników produkcji i dostępność dóbr rosną w miarę pojawiania się efektów aglomeracji. Zatem, przy wystarczającej mobilności czynników produkcji, koszty handlowe spadają, natomiast rosnące ceny czynników wspierają aglomerację poprzez przyciąganie imigrantów. Jednakże, jeśli mobilność jest niska, to przy niskich kosztach handlowych firmy mogą zmieniać lokalizacje.

Autor uważa, iż w przypadku braku polityki regionalnej trudno jest ocenić, czy efekty aglomeracji byłyby większe, czy mniejsze. Dlatego trudno dawać jest konkretne wskazówki dla polityków¹³³.

5.2. Pozytywne aspekty polityki regionalnej

Pomimo trudności oszacowania wpływu polityki regionalnej na gospodarki krajów beneficjentów można zaobserwować wiele pozytywnych skutków tej działalności. Wiele z nich zawartych jest w raportach Komisji Europejskiej na temat postępu osiągniętego w zakresie spójności gospodarczej i społecznej. Pierwszy raport poświęcony spójności Komisja Europejska ogłosiła w roku 1996. Raport ten stał się podstawą zmian polityki strukturalnej UE, ujętych w ramach Agendy 2000. Drugi raport został opublikowany na początku 2001 r., trzeci w lutym 2004, czwarty w maju 2007, najnowszy piąty ukazał się w listopadzie 2010 r.

W piątym raporcie o spójności UE porównano dynamikę wzrostu poziomu PKB regionów kohezyjnych krajów UE-15 z pozostałymi regionami w latach 1995–2006. W porównaniu z regionami znajdującymi się na granicy kwalifikowalności do otrzymania finansowania w ramach Celu 1 poziom PKB regionów objętych celem 1 odnotował wzrost na poziomie 0,6–0,9 punktu procentowego, który był większy niż wzrost w przypadku podobnych regionów plasujących się powyżej takiej granicy. Sugeruje to, że poziom PKB wzrósł w dwóch okresach programowania (1994–1999 oraz 2000–2006) mniej więcej o dodatkowe 10%¹³⁴.

¹³² R. Forslid, J. I. Haaland, K. H. Midelfart-Knarvik, *A U-Shaped Europe? A simulation study of industrial location*, „Journal of International Economics” 2002, No 57, s. 294.

¹³³ D. Puga, *European Regional Policies...*, s. 28–29.

¹³⁴ *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Bruksela, listopad 2010, s. 205.

Polityka regionalna ma na celu poprawę wyników gospodarczych regionów, przede wszystkim pod kątem poziomu PKB, zatrudnienia, produktywności, inwestycji i równowagi handlowej. Z uwagi na interakcje zachodzące między wyżej wymienionymi czynnikami na szczeblu regionalnym, krajowym i unijnym oraz szereg wewnętrznych i zewnętrznych czynników, które wywierają na nie wpływ, jedynym sposobem zbadania wpływu polityki spójności na powyższe czynniki było zastosowanie modeli makroekonomicznych.

Komisja Europejska wykorzystwała m.in. dwa różniące się od siebie modele: HERMIN i QUEST¹³⁵. Pierwszy z nich to model makroekonomiczny posiadający cechy neoklasyczne po stronie podażowej. Drugi to model równowagi ogólnej wzrostu endogenicznego opracowany w ramach nowej ekonomii keynesowskiej.

Zgodnie z modelem HERMIN, w okresie 2000–2006 polityka spójności przyczyniła się do podniesienia poziomu PKB w państwach członkowskich będących głównymi beneficjentami o 1,2% każdego roku w trakcie okresu wydatkowania. Efekty te kumulują się więc w 2009 r., w którym kończył się okres implementacji. Poziom PKB w tych krajach miał być o 11% wyższy niż w przypadku braku polityki spójności¹³⁶. W modelu QUEST szacuje się, że stymulacja popytu jest mniejsza niż w modelu HERMIN, ponieważ wydatki na spójność prowadzą do rzeczywistego wzrostu stóp procentowych (w krajach nienależących do strefy euro) i tym samym wypierają część inwestycji prywatnych.

Tabela 28. Wpływ polityki spójności w latach 2000–2006 i 2000–2013 na krajowe PKB i zatrudnienie w roku 2006 i 2015 według modelu HERMIN

Kraj	Polityka spójności w latach 2000–2006		Polityka spójności w latach 2000–2013	
	wzrost PKB (w % powyżej poziomu bazowego)	wzrost zatrudnienia (w % powyżej poziomu bazowego)	wzrost PKB (w % powyżej poziomu bazowego)	wzrost zatrudnienia (w % powyżej poziomu bazowego)
Czechy	1,6	0,8	9,1	7,1
Estonia	1,8	1,3	8,6	5,4
Irlandia	0,9	0,7	0,6	0,4
Grecja	2,8	2,0	3,5	2,3
Hiszpania	1,0	0,7	1,2	0,8
Cypr	0,1	0,1	1,1	0,9

¹³⁵ Inne modele wykorzystywane przez Komisję Europejską to: HERMES – model wielosektorowy opracowany przez Komisję w latach osiemdziesiątych i zastąpiony w latach dziewięćdziesiątych przez HERMIN; E3ME – wielosektorowy, zregionalizowany i dynamiczny model pozwalający na prognozowanie w zakresie oceny energetyki, środowiska i gospodarki oraz stosowanych polityk w starych krajach UE oraz Norwegii i Szwajcarii oraz model REMI opracowany do analiz na terenie Ameryki Północnej, ale wykorzystywany później również do analizy oddziaływania interwencji realizowanych w ramach funduszy strukturalnych.

¹³⁶ *Ibidem*, s. 250.

Tabela 28. cd

Łotwa	1,6	1,2	9,3	6,0
Litwa	1,2	0,9	8,3	4,8
Węgry	0,6	0,6	5,4	3,7
Malta	0,4	0,4	4,5	4,0
Polska	0,5	0,4	5,4	2,4
Portugalia	2,0	1,4	3,1	2,1
Słowacja	0,7	0,5	6,1	4,0
Słowenia	0,3	0,3	2,5	1,7
Niemcy Wschodnie	0,9	0,7	1,1	0,9
Mezzogiorno	1,1	0,8	1,5	0,9

Źródło: Komisja Europejska, *Rozwijające się regiony, rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Urząd Oficjalnych Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2007, s. 96.

Jak wynika z tabeli 28, makroekonomiczne skutki polityki spójności w poszczególnych krajach były zróżnicowane. Polityka spójności prowadzona w latach 2000–2006 przyniosła relatywnie największe korzyści Grecji i Portugalii. W przypadku włoskiego *Mezzogiorno* efekty tej polityki były skromniejsze, ale mimo wszystko znaczące. W dłuższej perspektywie szacuje się, iż głównymi beneficjentami funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności będą nowe kraje członkowskie¹³⁷. Na tle tych krajów prognozowane wyniki dla *Mezzogiorno* wydają się niewielkie.

Model HERMIN zyskuje stopniowo większą popularność niż inne modele. Daje zawsze pozytywne wyniki, co może być rezultatem dwóch czynników: założonego działania mechanizmów mnożnikowych oraz dodatnich elastyczności mierzących działanie napływu środków na efektywność czynników produkcji. Przyjęte w modelu założenia i metodologia czynią go tautologicznym i dlatego opieranie się na nim jako miarodajnym narzędziu skuteczności polityki jest nieobiektywne¹³⁸.

Również wcześniejsze raporty Komisji dotyczące spójności i sytuacji w regionach potwierdzały sens prowadzenia polityki regionalnej. Na przykład Drugi

¹³⁷ Zob. J. Borowiec, *Spójność społeczna w polityce Unii Europejskiej*, [w:] M. G. Woźniak, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej*, Uniwersytet Rzeszowski. Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2008, s. 46.

¹³⁸ G. Gorzelak, *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, [w:] G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007, s. 24.

Raport o Spójności Gospodarczej i Społecznej UE stwierdzał, iż następuje stopniowe wyrównanie różnic w rozwoju liczonemu na poziomie państw członkowskich Unii. Niestety o wiele słabsze wyniki spójności były uzyskiwane na poziomie regionalnym, gdzie różnice utrzymywały się, a w niektórych krajach nawet się pogłębiły¹³⁹.

Trzeci Raport Kohezyjny, analizujący politykę spójności w latach 1994–2001, zawierał bardziej optymistyczne wnioski, pomimo tego, iż w tym okresie nasiliła się krytyka tej polityki. W tym okresie dysproporcje rozwojowe w UE mierzone poziomem dochodu i bezrobocia zmniejszały się w państwach kohezyjnych. Konwergencja postępowała również na poziomie regionalnym, co oznacza, że wzrost gospodarczy w regionach najsłabszych był średnio o 1% większy aniżeli w pozostałych częściach UE. Jedynym wyjątkiem w badanym okresie były wschodniemieckie landy i włoskie *Mezzogiorno*.

Ustalenia Komisji Europejskiej potwierdza również tzw. „Raport Sapira”. Analizując spójność gospodarczą w latach 1980–2000, autorzy raportu zauważyli, iż większość (68%) środków przypadło sześciu makroregionom (Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia, sześć landów wschodniemieckich, włoskie *Mezzogiorno*). Zaobserwowano w nim zarówno zjawisko konwergencji β , jak i σ , gdyż regiony te rozwijały się szybciej niż pozostałe regiony unijne.

Tabela 29. Stopa wzrostu PKB w makroregionach europejskich

Obszar	1980–1990	1991–2000	1991–1995	1995–2000
6 makroregionów	2,6	3,3	2,8	3,7
Reszta Europy	2,3	1,9	1,3	2,4
EU-15	2,4	2,1	1,5	2,6

Źródło: A. Sapir (ed.), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Brussels 2003, s. 70.

Tabela 30. Indeksy PKB na 1 mieszkańca (PKB *per capita* wg parytetu siły nabywczej)

Obszar	1980–1990	1991–2000	1991–1995	1995–2000
6 makroregionów	69,3	70,7	73,5	76,8
Reszta UE	109,5	109,1	109,9	108,7
EU – 15	100	100	100	100

Źródło: Jak w tabeli 29.

¹³⁹ A. Bruzzo, *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e sociale*, Cedam, Padova 2000, s. 60.

Konwergencja wśród sześciu obszarów kohezyjnych wykazywała silne zróżnicowanie. Włoskie *Mezzogiorno* nie wykazywało żadnych oznak konwergencji, zaś Hiszpania, Portugalia i Grecja rozwijały się w tempie nieco szybszym niż średnia unijna. Natomiast Irlandia i wschodnie Niemcy znacznie poprawiły statystyki dla sześciu regionów. Najbardziej imponujący wynik zanotowała Irlandia, która w ciągu 15 lat z ubogiego kraju wspólnotowego stała się jednym z najbogatszych państw Unii (w kategoriach PKB *per capita*)¹⁴⁰.

Z rozważań wynika konkluzja, iż konwergencję można zaobserwować na poziomie państw członkowskich i makroregionów, natomiast na poziomie regionów wyniki są różne.

Pozytywne skutki działań w ramach polityki regionalnej dostrzegalne są również w modelach opracowanych przez Jörga Beutela¹⁴¹. Beutel zaprezentował prognozę zmian podstawowych wielkości makroekonomicznych (PKB, zatrudnienie, zasób kapitału) wywołanych napływem funduszy strukturalnych w ramach celu 1 w prostym modelu *input-output* dla gospodarek krajowych (Grecja, Irlandia, Portugalia, Hiszpania) oraz dużych regionów (wschodnie landy niemieckie, południe Włoch). Autor zauważył, iż kraje otrzymujące pomoc regionalną rosną w tempie szybszym niż pozostałe kraje. Według tego modelu żaden z krajów kohezyjnych nie mógłby osiągnąć wzrostu powyżej średniej wspólnotowej, opierając się wyłącznie na własnych zasobach.

Pozytywne oddziaływanie środków wspólnotowych zostało potwierdzone również w pracy holenderskich ekonomistów Maaike Beugelsdijk i Sylvestera C. W. Eijffingera¹⁴². Stwierdzili oni empirycznie pozytywny wpływ transferów ze środków wspólnotowych na tempo wzrostu gospodarczego krajów mniej zaможnych. Jednocześnie autorzy badali zjawisko ryzyka moralnego i efektu substytucji. Efekty te miały rzekomo występować w przypadku nieefektywnego wykorzystania środków. Ponieważ hipoteza o osiągnięciu słabszych wyników przez tzw. kraje korupcyjne przy wykorzystaniu środków polityki regionalnej nie potwierdziła się, autorzy pozytywnie ocenili przyznanie dużej puli środków na tę politykę dla nowych krajów członkowskich.

Pozytywny wpływ polityki regionalnej na proces konwergencji, w szczególności w hiszpańskich regionach Celu 1 znaleźć można również w pracach hiszpańskiego ekonomisty Angela de la Fuente¹⁴³. Autor, zdając sobie sprawę

¹⁴⁰ A. Sapir (red.), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Brussels 2003, s. 70.

¹⁴¹ J. Beutel, *The economic impact of Objective 1 interventions for the period 2000–2006*, Final Report to the Directorate General for Regional Policies, European Commission, May 2002.

¹⁴² M. Beugelsdijk, S. C.W. Eijffinger, *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001*, „Journal of Common Market Studies” 2005, Vol. 43, No 1, s. 37–51.

¹⁴³ Zob. m.in. A. de la Fuente, X. Vives, *Infrastructure and Education as Instruments of Re-*

z niedoskonałości danych empirycznych dotyczących przede wszystkim transferów z UE, stwierdził, iż w biedniejszych regionach hiszpańskich proces konwergencji jest zauważalny. Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych pokazały, że wsparcie unijne spowodowało zwiększenie wskaźnika wzrostu gospodarczego o średnio 1% w regionach Celu 1 oraz przyrost zatrudnienia średnio o 0,4%. Ogółem w latach 1994–2000 wsparcie funduszy unijnych przyniosło utworzenie 300 tys. nowych miejsc pracy i o 20% zmniejszyło początkową różnicę między dochodem na 1 mieszkańca w regionach objętych pomocą a resztą kraju¹⁴⁴.

Jeśli chodzi o efektywność inwestycji dokonywanych z funduszy wspólnotowych, to wartość parametru charakteryzującego tę wielkość była nieokreślona, co oznacza iż efektywność inwestycji finansowanych z budżetu UE była podobna do tych finansowanych bez tego wsparcia¹⁴⁵. Autor uważa, iż jest to wypadkową dwóch czynników: z jednej strony inwestycje z funduszy wspólnotowych mogą być mniej efektywne, gdyż kryteria selekcji i procedury kontroli są rozluźnione, gdy znaczna część kosztów jest ponoszona przez partnera. Z drugiej strony mogą one być bardziej efektywne, gdyż projekty współfinansowane przez UE oznaczają, iż zaangażowanie Komisji pomaga poprawić procedury selekcji i kontroli, zaś rządy krajowe są zainteresowane wyborem najlepszych projektów, którym uda się „przejsć przez filtry unijne”.

5.3. Krytyka wspólnotowej polityki spójności

Utrzymywanie się bardzo dużych różnic regionalnych mogłoby wskazywać, iż dotychczas realizowana polityka nie jest w stanie ich zmniejszyć. Do takiego wniosku prowadzi wiele badań ekonometrycznych, których zadaniem był pomiar znaczenia polityki wspólnotowej. Jednym z najbardziej znanych jest model autorstwa M. Boldrin i F. Canovy, w którym autorzy stwierdzili, że zmniejszenie różnic regionalnych wskutek prowadzenia polityki regionalnej nie znajduje potwierdzenia, a głównym skutkiem działania funduszy strukturalnych była redystrybucja środków¹⁴⁶. Działania w ramach tej polityki były motywowane czynnikami politycznymi, a nie ekonomicznymi, co powoduje konieczność całkowitej jej reformy. Autorzy ci uważali, że jeśli fundusze strukturalne miałyby być efektywne

gional Policy: Evidence from Spain, „Economic Policy” 1995, No 20, s. 11–54; A. de la Fuente, *The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish regions: An assessment of the 1994–99 Objective 1 CSF*, CEPR Discussion Paper No 3673/2002; A. de la Fuente, R. Doménech, *Capital humano, crecimiento y desigualdad en las regiones españolas*, „Moneda y Crédito” 2006, No 222, s. 13–56.

¹⁴⁴ A. de la Fuente, *The Effect of Structural...*, s. 29.

¹⁴⁵ A. de la Fuente, *Testing, not Modeling, the Impact of Cohesion Support: A Theoretical Framework and some Preliminary Results for the Spanish Regions*, CESifo Working Paper No 2918, January 2010, s. 6–7.

¹⁴⁶ M. Boldrin, F. Canova, *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*, „Economic Policy” 2001, Vol. 16, No 32, s. 205–253.

w zmniejszaniu różnic regionalnych, wówczas ich napływ powinien być dodatnio skorelowany z produktywnością. W rzeczywistości pomimo znacznych funduszy przeznaczonych na politykę spójności, zmniejszenie różnic w produktywności zachodzi bardzo powoli. Na poparcie swojej tezy Boldrin i Canova podają, iż zmniejszenie nierówności między regionami i państwami, którą zanotowano w okresie 1950–1973, wydarzyła się w okresie braku wspólnotowej polityki regionalnej, natomiast w okresie dużej mobilności pracy i kapitału procesu konwergencji nie dało się zaobserwować.

Tezy sformułowane przez Boldrin i Canovę wydają się jednak mało przekonujące. Po pierwsze, są one wynikiem przyjętej struktury analitycznej modelu, a po drugie, przedstawione wyniki nie uprawniają do tak silnej krytyki. Wynika to z kilku powodów: po pierwsze: autorzy przypisują osiągnięcia regionów efektom polityki regionalnej, a w rzeczywistości efekty te są rezultatami działań w różnych obszarach polityki gospodarczej, po drugie: nie biorą pod uwagę różnych uwarunkowań regionów, które korzystają z pomocy strukturalnej; po trzecie: nie przedstawiają analizy, jaki wpływ na konwergencją miałyby brak polityki regionalnej.

Krytyczne uwagi pod adresem wspólnotowej polityki regionalnej można znaleźć w pracy Midelfart-Knarvik i Overmana¹⁴⁷. Zarzucają jej przede wszystkim to, że nie była ona w stanie zapobiec zjawiskom polaryzacji na poziomie regionalnym, a wręcz przeciwnie doprowadziła do spowolnienia procesu specjalizacji, ponieważ nie uruchomiła mechanizmów, które przyczyniłyby się do zwiększenia przewag komparatywnych różnych regionów. Fundusze strukturalne miałyby zatem przeszkadzać w efektywnej lokalizacji działalności gospodarczej i opóźniać osiągnięcie korzyści wynikających z procesu integracji.

Jeszcze inne argumenty krytyczne można znaleźć w pracach Philippa Martina¹⁴⁸, który utrzymuje, iż istnieje substytucyjność (*trade-off*) między zagregowanym wzrostem a równością regionalną. Z tego powodu polityka regionalna skierowana na relokalizację przedsiębiorstw w kierunku słabiej rozwiniętych obszarów może zmniejszyć efektywność całej gospodarki krajowej. Poza tym, polityka ta może przyczynić się do powstania efektów odwrotnych do zamierzonych. Na przykład budowa nowej infrastruktury, przyczyniając się do wzrostu handlu między regionami, może spowodować, iż przedsiębiorstwa i pracownicy będą przenosić się do regionów bogatszych. Po usunięciu przeszkód w handlu między regionami przedsiębiorstwa będą miały bodziec do lokalizacji w pobliżu dużego rynku (w bogatszym regionie), aby osiągnąć korzyści lokalizacji i „eksportować”

¹⁴⁷ K. H. Midelfart-Knarvik, H. G. Overman, *Delocation and European Integration. Is Structural Spending Justified?*, „Economic Policy” 2002, Vol 17(35), s. 321–359.

¹⁴⁸ Zob. m.in. Ph. Martin, *The geography of inequalities in Europe*, „Swedish Economic Policy Review” 2005, Vol. 12, s. 83–108; Ph. Martin, V. Dupont, *Subsidies to Poor Regions and Inequalities: Some Unpleasant Arithmetic*, „Journal of Economic Geography”, April 2006, Vol. 6, s. 223–240.

własne produkty do regionów biedniejszych. Martin utrzymuje, że środki polityki regionalnej mogłyby być efektywne, gdyby działania obniżały koszty innowacji w regionach słabszych, gdyż w ten sposób można przewyciężyć substytucyjność między wzrostem gospodarczym a równością¹⁴⁹.

Inny model opracowany przez Ederveena, de Groota i Nahuisa pokazał, iż europejskie fundusze nie przyczyniły się do wzrostu gospodarczego krajów beneficjentów. Analizując znaczenie różnych zmiennych, autorzy uznali, iż sukces polityki regionalnej uzależniony jest od stopnia otwartości gospodarki oraz systemu instytucjonalnego. Autorzy w obliczu zbliżającego się poszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej uznali, iż fundusze powinny być w pierwszym rzędzie przeznaczone na budowę i doskonalenie instytucji w tych krajach¹⁵⁰.

Podsumowanie

Polityka spójności jest podstawowym instrumentem UE stosowanym w dążeniu do harmonijnego rozwoju na całym obszarze Unii. Jej podstawą jest szeroka perspektywa, która uwzględnia nie tylko rozwój gospodarczy opóźnionych regionów i pomoc dla grup społecznych znajdujących się w niekorzystnym położeniu, ale również trwałość środowiska naturalnego oraz szacunek dla cech terytorialnych i kulturowych poszczególnych obszarów UE.

Włochy, jeden z krajów założycielskich Wspólnot Europejskich, od początku korzystały ze środków przeznaczonych na rozwój słabiej rozwiniętych regionów. Do momentu przystąpienia do EWG Hiszpanii i Portugalii w 1986 r., to właśnie ten kraj był największym beneficjentem funduszy strukturalnych. W późniejszym okresie, pomimo przystąpienia do Wspólnot mniej zamożnych krajów, Włochy pozostały czołowym biorcą tejsze pomocy, co świadczy o trwałości zjawiska dualizmu gospodarczego w tym kraju.

Włochy, a także inne kraje Wspólnoty uczestniczą w stałym procesie doskonalenia tej polityki. Początkowo wykazywały zainteresowanie głównie absorpcją środków, to jest wydatkowaniem środków pieniężnych niż rzeczywistymi celami do osiągnięcia w ramach danego programu. Podczas gdy pierwszy aspekt stanowi oczywisty warunek wstępny sukcesu, drugi jest tym, co rzeczywiście się liczy. Na przykład, systemy monitorowania nastawione są bardziej na obserwację wydatków (takich jak liczba uczestników szkoleń lub kilometrów wybudowanych dróg) aniżeli rzeczywistych rezultatów (takich jak liczba osób, które zdobyły

¹⁴⁹ Ph. Martin, *Public Policies, Regional Inequalities and Growth*, „Journal of Public Economics” 1999, No 73, s. 85–105.

¹⁵⁰ S. Ederveen, H. L. F. de Groot, R. Nahuis, *Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, ERSA Conference Papers, 03p538/2003, s. 21, <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa03/cdrom/papers/538.pdf>.

zatrudnienie lub ilość zaoszczędzonego czasu podróży). Rozsądnym rozwiązaniem byłoby również monitorowanie oddziaływań (wpływ lepiej wykształconej siły roboczej lub nowocześniejszych sieci transportowych na rozwój regionalny).

W ewolucji wspólnotowej polityki regionalnej można zaobserwować kilka tendencji. Po pierwsze, jest ona w coraz większym stopniu nastawiona na wspieranie regionów problemowych, dzięki czemu przekształciła się ona *de facto* w politykę spójności. Drugi trend to stale rosnące znaczenie tej polityki mierzone m.in. udziałem wydatków na cele regionalne w budżecie Unii Europejskiej. Kolejny wyraźny trend to stale rosnąca rola regionów w programowaniu, realizacji i kontrolowaniu polityki spójności. Dzięki temu stały się one ważnym elementem zarządzania wieloszczeblowego w Unii Europejskiej.

Polityka spójności musi kłaść nacisk na wyniki. Dlatego bardzo ważne jest odwołanie się do rygorystycznych metod oceniania, w tym przeprowadzania hipotetycznej oceny wpływu, oceny kosztów i korzyści, a także różnorodnych modeli ekonometrycznych.

Podstawowy cel polityki regionalnej, sformułowany jeszcze w traktatach rzymskich, czyli wzmocnienie jedności gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych, nie został w pełni zrealizowany. Choć wiele badań potwierdza występowanie procesu konwergencji w krajach Wspólnoty, to jednak jest on stosunkowo powolny. Wykazuje on silne zróżnicowanie w odniesieniu do poszczególnych państw i regionów. Szczególnie słabe wyniki odnotowano dla regionów południowowłoskich. Ponadto proces konwergencji zaobserwowano głównie na poziomie państw, natomiast w ramach państw członkowskich różnice te utrzymują się, a nawet powiększają. Także i tutaj Włochy nie należą do wyjątków.

Modele ekonometryczne odgrywają istotną rolę przy pomiarze wpływu polityki regionalnej na osiągnięcie spójności. Ich sformalizowany charakter i przejrzystość spowodowały, iż obecnie stały się one najbardziej popularnym i miarodajnym narzędziem takiej analizy. Przedstawione powyżej wyniki badań empirycznych, które analizowały wpływ polityki regionalnej na proces konwergencji, dały skrajnie zróżnicowane rezultaty, co było wynikiem odmiennego doboru danych, próby regionów, czasu badania i samej konstrukcji modeli. Umiarkowane wyniki badania nie mogą jednak przesądzać o celowości dalszego prowadzenia polityki regionalnej, gdyż oprócz efektów mierzalnych istnieją również obszary działalności, które są istotne dla dobrobytu społeczeństwa, ale trudno mierzalne (ochrona środowiska, opieka zdrowotna, równouprawnienie itp.).

ROZDZIAŁ IV

REALIZACJA WSPÓLNOTOWEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI WE WŁOSZECH I JEJ ZNACZENIE W WYRÓWNYWANIU DYSPROPORCJI REGIONALNYCH

W rozdziale IV przedstawiona zostanie rola, jaką odegrały środki wspólnotowej polityki regionalnej w osiągnięciu spójności gospodarczej przez włoskie regiony Celu 1 oraz zmiany, jakie nastąpiły w polityce krajowej w wyniku europeizacji polityki regionalnej. Analiza przedstawia również proces dostosowawczy Włoch do polityki wspólnotowej, fundusze wykorzystane przez regiony kohezyjne w kolejnych okresach programowania, a także problemy, jakie wystąpiły przy wykorzystywaniu funduszy strukturalnych.

Ta część pracy jest logiczną kontynuacją rozważań zainicjowanych w rozdziale II na temat krajowej polityki wspierania regionów słabiej rozwiniętych we Włoszech, a także w rozdziale III, w którym opisano politykę spójności gospodarczej na szczeblu europejskim. Zderzenie ze sobą dwóch odmiennych filozofii prowadzenia polityki spójności, które następuje w momencie przygotowania i wdrażania reformy Delorsa, dostarcza cennego materiału analitycznego.

Konkretne działania i rezultaty osiągnięte dzięki wykorzystaniu funduszy strukturalnych UE zostaną pokazane przy prezentacji czterech kolejnych okresów programowania. Analiza ograniczona została głównie do regionów Celu 1, który zmierzał do niwelowania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego poprzez wspieranie obszarów problemowych. Opis poszczególnych okresów programowania dotyczy celów ogólnych i osi priorytetowych, alokacji środków pomiędzy poszczególne osie i programy operacyjne, a także problemów, które pojawiły się przy realizacji programów. Analiza porównawcza efektów polityki w tych okresach sprawia pewne trudności ze względu na brak odpowiednich danych, zmianę priorytetów, a także zmieniający się skład regionów podlegających wsparciu w kolejnych okresach programowania.

W rozdziale tym podjęta zostanie próba odpowiedzi na następujące pytania badawcze: czy długoletnie doświadczenia administracji włoskiej we wspieraniu regionów

opóźnionych w rozwoju ułatwiły implementację wspólnotowej polityki spójności? Czy można zaobserwować postęp w wykorzystaniu funduszy strukturalnych w kolejnych okresach programowania? Czy środki wspólnotowe wpłynęły w odczuwalny sposób na poprawę sytuacji ludności i przedsiębiorstw regionów *Mezzogiorno*?

1. Dostosowanie Włoch do wspólnotowej polityki regionalnej

Usiłowania Włoch w zakresie dostosowania organizacji inicjatyw wspólnotowych do własnej administracji, a nie odwrotnie, stanowią specyficzny przypadek wśród krajów członkowskich¹. Pomimo otrzymania olbrzymich środków Włochy były jedynym krajem, którego działania określono mianem niespójnych z polityką wspólnotową. W szczególności analizy dotyczące pierwszego (1988–1993) i drugiego (1994–1999) okresu programowania ukazały problemy dotyczące czasu i procedur związanych z wdrażaniem programów operacyjnych we Włoszech i ujawniły niewielkie zainteresowanie ponadnarodową polityką strukturalną w tym okresie².

W latach osiemdziesiątych miały miejsce we Włoszech debaty związane z zakończeniem interwencji nadzwyczajnych i wypełnieniem pustki po Funduszu dla Południa (*La Cassa per il Mezzogiorno*). W dyskusjach tych stosunkowo rzadko eksponowano możliwość wykorzystania wspólnotowych instrumentów finansowych. W dalszym ciągu dominującą rolę miały odgrywać instrumenty o charakterze specjalnym, a zatem inicjatywy państwowe.

Brak zainteresowania stał w sprzeczności z modyfikacjami, którym ulegała wspólnotowa polityka spójności i znacznym powiększeniem zasobów finansowych, dzięki którym polityka wspólnotowa mogła odegrać ważną rolę w programowaniu krajowym dla obszarów opóźnionych w rozwoju (w przypadku Włoch – na terenie południa kraju). Z jednej strony prawdą jest, iż do końca lat osiemdziesiątych środki przeznaczone na politykę regionalną w budżecie Wspólnoty były niewspółmiernie niskie w odniesieniu do ambitnych celów, a ponadto podstawowym źródłem finansowania polityki spójności we Włoszech była *La Cassa per il Mezzogiorno*. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę, iż działania na szczeblu krajowym nie wykluczały wykorzystania środków wspólnotowych, a także to, że w owym czasie widoczna była skłonność państw członkowskich do powiększenia środków budżetowych przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego³.

¹ SVIMEZ, *Rapporto sui Mezzogiorni d'Europa*, Il Mulino, Bologna 1996, s. 254.

² Zob. m.in. P.Cecchini, *L'Italia e le politiche comunitarie: una debolezza strutturale*, [w:] G. Bonvicini, P. Cecchini, P. C. Padoan, N. Ronzitti (red.), *Italia senza Europa? Il costo della non partecipazione alle politiche dell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano 1997; F. Calvanese (red.), *Libro bianco, iniziative comunitarie, esperienze locali*, Gutenberg, Salerno 1997.

³ G. Moffa, *Coesione europea e sviluppo locale. Le politiche comunitarie di promozione territoriale: Italia e Spagna a confronto*, Ediesse, Roma 2005, s. 139.

Istnieje przypuszczenie, że prawdopodobnie Włochy bardziej nie doceniły metodyki promowanej przez Wspólnotę aniżeli środków finansowych przeznaczonych na politykę regionalną. Inaczej trudno byłoby wytłumaczyć, dlaczego w okresie reformy polityki spójności (przy dużym wzroście nakładów finansowych) kraj członkowski, charakteryzujący się znacznym zróżnicowaniem regionalnym, nie uczestniczył aktywnie w polityce spójności europejskiej. Faktycznie, rząd włoski aż do trzeciego okresu programowania, odgrywał marginalną rolę w negocjacjach międzypaństwowych z Komisją Europejską, zaś wysokie dotacje wspólnotowe zawdzięcza zdolnościom negocjacyjnym innych państw członkowskich, takich jak np. Hiszpania⁴.

1.1. Źródła niespójności polityki

Analizując niespójność polityki Włoch z europejską polityką spójności, należy wziąć pod uwagę również to, iż w momencie, gdy kraje członkowskie podejmowały decyzje o reformie funduszy strukturalnych, we Włoszech nie zakończyła się jeszcze faza interwencji nadzwyczajnych, których stosowanie było powszechne i prostsze. Intensyfikacja integracji europejskiej i rozszerzenie się europejskiej polityki regionalnej na szczebel narodowy w latach osiemdziesiątych miały bardzo istotny wpływ na politykę spójności we Włoszech. Niespójność polityki narodowej ze wspólnotową była pod koniec tych lat zauważalna pod każdym względem: celów, instrumentów, procedur i zasad⁵.

Aby wytłumaczyć włoski fenomen, należy porównać istotne elementy włoskiej polityki spójności prowadzonej w trakcie i po zakończeniu działalności przez *La Cassa per il Mezzogiorno*. Momentem przełomowym była reforma funduszy strukturalnych z 1988 r., która wprowadziła cztery ważne zasady, przedstawione w pierwszym pakiecie Delorsa: koncentrację, dodatkowość, programowanie i partnerstwo.

Pierwszym kryterium była **zasada koncentracji**, w której istotną rolę odegrały metody wykorzystane dla określenia terenów opóźnionych w rozwoju⁶. Przed reformą funduszy strukturalnych działania krajowe przewidziane w ramach interwencji nadzwyczajnych bazowały na koncentracji terytorialnej i były nakierowane na osiągnięcie trwałego „postępu gospodarczego i społecznego południowych Włoch”⁷. Temu priorytetowi nie towarzyszyły jednak dokumenty programowe,

⁴ A. Damonte, *L'approccio italiano al negoziato. Attori e logiche di un mutamento istituzionale*, „Le Istituzioni del Federalismo” 2001, No XXII, s. 393–418.

⁵ K. Lewandowski, *Ewolucja polityki spójności we Włoszech*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2005, nr 2(17), s. 72.

⁶ S. Caffero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Manduria 2000, s. 84.

⁷ Art. 1 Legge 10 agosto 1950, n. 646 *Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)*, GU n. 200 del 1–9–1950.

określające rygorystycznie cele, ani w relacji do czynników terytorialnych (regiony objęte wsparciem), ani w odniesieniu do czynników ilościowych (dotyczących PKB, zatrudnienia itp.) Dopiero od 1990 r. Włochy pod wpływem reformy Delorsa dokonały identyfikacji najbardziej opóźnionych regionów na bazie wskaźników standardowych.

Pierwszym ważnym skutkiem takiej zmiany było to, iż zostały sformułowane cele do osiągnięcia, które były mierzone stopniem usunięcia istniejących zaległości. Na przykład, dla obszarów Celu 1 mających PKB na 1 mieszkańca niższe niż 75% średniej wspólnotowej zasadniczym zadaniem było osiągnięcie PKB *per capita* na poziomie średniej wspólnotowej. Wprowadzenie konkretnych wskaźników dla obszarów potrzebujących wsparcia stanowiło przełom we włoskiej polityce spójności, powodując dwojakiego typu konsekwencje.

Po pierwsze, działania skierowane na wyrównanie poziomu życia w regionach opóźnionych w rozwoju straciły nadzwyczajny charakter w tym sensie, iż interwencje były nakierowane na osiągnięcie konkretnych celów ilościowych.

Po drugie, działania powinny być skoncentrowane na tych regionach, które są opóźnione w rozwoju lub występują w nich problemy ujawnione na podstawie oficjalnych danych, pochodzących z innych regionów (np. związane z bezrobociem, spadkiem produkcji).

Innym ważnym następstwem polityki europejskiej było rozszerzenie interwencji na wszystkie obszary spełniające kryteria, w tym również na niektóre regiony północnych i środkowych Włoch. Co prawda, problemy w tych regionach były odmienne niż na południu Włoch, ale również one borykały się z restrukturyzacją przemysłu⁸.

Pozostałe trzy zasady (dodatkowość, programowanie i partnerstwo) wprowadzały elementy zdecydowanie innowacyjne w programowaniu interwencji nadzwyczajnych i dlatego okazały się trudne w zastosowaniu.

Zasada dodatkowości nie występowała zasadniczo w okresie interwencji nadzwyczajnych we włoskiej polityce spójności, gdyż środki finansowe były pochodzenia krajowego i były zarządzane bez szczebla pośredniego przez rząd centralny lub powołane przez niego instytucje – Fundusz dla Południa (*La Cassa per il Mezzogiorno*).

Pierwszą modyfikacją wprowadzoną przez zasadę dodatkowości było wdrożenie nadzoru wspólnotowego, gdyż Wspólnota, uczestnicząc finansowo w inicjatywach, przewidziała kontrolę opartą na standardowych i powtarzalnych kryteriach. Najważniejszą konsekwencją było stworzenie „więzi zewnętrznych”, które stało w sprzeczności z polityką krajową prowadzoną od lat pięćdziesiątych.

Zasada dodatkowości nie była należycie stosowana w warunkach włoskich. Zostało to zauważone w debacie prowadzonej w Parlamencie Europejskim

⁸ S. Chiri, G. Pellegrini, *Gli aiuti alle imprese nelle aree depresse*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1995, No 3.

w 1991 r. Gutierrez Diaz, referujący działania z zakresu rozwoju regionalnego Wspólnoty na obszarze regionów włoskich, skrytykował włoskie zastosowanie zasad reformy funduszy strukturalnych z 1988 r. W szczególności parlamentaryzista hiszpański, zatrzymując się przy zasadzie dodatkowości, podkreślił, iż: „Wspólnota nie może nie interesować się wykorzystaniem środków w państwach członkowskich, ponieważ może zdarzyć się, i faktycznie we Włoszech zdarzyło się, że kwota, która miała być pokryta za pomocą wspólnego finansowania ze strony państwa i regionów, została prawie całkowicie przesunięta na niekorzyść tych drugich, tym samym zaprzeczając zasadzie solidarności”⁹. W rzeczywistości, w pierwszym okresie programowania 1989–1993 włoskie państwo wykorzystowało podstęp dla uniknięcia swojej kwoty współfinansowania. Wspólnota przewidziała w tym okresie sfinansowanie inicjatyw w *Mezzogiorno* o wartości 18,5 mld ECU, z czego połowa miała pochodzić z budżetu wspólnotowego. Pozostała część miała być wspólnie finansowana przez krajowy sektor publiczny (40%) i sektor prywatny (10%). Jeśli chodzi o część finansowaną ze środków sektora publicznego, ok. 22% środków miało pochodzić z budżetu centralnego, zaś udział regionów miał wynosić ok. 18%.

Włoskie państwo, stojąc na uprzywilejowanej pozycji w relacjach z partnerami wspólnotowymi i kontrolując przepływy finansowe, zredukowało swoją kwotę do zaledwie 4,1%, pozostawiając pozostałą część do sfinansowania regionom. Miało to poważne konsekwencje, gdyż regiony w wielu przypadkach nie były w stanie zgromadzić odpowiednich funduszy i Komisja była zmuszona zablokować również swoją część finansowania programów. W ten sposób państwo włoskie, przenosząc ciężar finansowania do budżetów regionalnych, zablokowało mechanizm, pozwalający na otrzymanie funduszy już przyznanych na piśmie.

Niektórzy autorzy włoscy, opisując tę zasadę, idą dalej, uważając nie tylko, iż została ona źle zastosowana, lecz nie została wykorzystana w ogóle. W okresie kryzysu finansów publicznych i słabego zainteresowania politycznego losem słabiej rozwiniętych regionów fundusze europejskie prawie całkowicie zastąpiły wydatki państwowe. W rzeczywistości na południu Włoch najważniejsze inwestycje infrastrukturalne, takie jak: elektryfikacja, gazyfikacja, rozbudowa sieci dróg i sieci telefonicznej nie były finansowane w ramach interwencji zwyczajnych jak w części północnej, ale w ramach interwencji nadzwyczajnych, które z kolei zostały zintegrowane stopniowo z funduszami wspólnotowymi¹⁰.

Zasada programowania stanowi podstawę wspólnotowej polityki spójności i była również przewidziana przez ustawodawstwo włoskie (ustawa nr 717/1965), nie znalazła jednak odpowiednika w obszarze interwencji nadzwyczajnych¹¹. W rzeczywistości polityka wspierania krajowego była w znacznej mierze

⁹ G. Moffa, *Coesione europea...*, s. 145.

¹⁰ G. Viesti, *Un Mezzogiorno diverso*, Il Mulino, Bologna 2001.

¹¹ S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale (1861–1995)*, Carocci, Roma 1996, s. 188–192.

rozproszona i często niespójna¹². W literaturze podkreśla się, iż w etapie końcowym działalność *La Cassa per il Mezzogiorno* odpowiadała logice, w której inwestycje publiczne stanowiły bardziej instrument popytu aniżeli podaży. Wydatki takie w dużej mierze były instrumentem wspierania dochodów, inicjowały liczne prace niedokończone bądź też nieużyteczne lub użyteczne jedynie w celach politycznych¹³.

Programowanie wspólnotowe wprowadzone pod koniec lat osiemdziesiątych miało we Włoszech specyficzny kontekst, gdyż w kraju tym od dawna nie prowadzono programowania globalnego, które wytyczałyby priorytetowe kierunki i wytyczne, którymi należało się kierować w zarządzaniu gospodarką¹⁴. Ta sama zasada przewidywała ponadto procedury weryfikacji i monitoringu, które nie były znane w okresie interwencji nadzwyczajnych.

Również w ostatniej z analizowanych zasad okazuje się, jak poświadczają niektóre badania, że procedury koncentracji i współdecydowania między różnymi poziomami instytucjonalnymi lub różnymi instancjami tego samego szczebla były obce dla administracji włoskiej¹⁵. W rzeczywistości, **zasada partnerstwa** pionowego (wprowadzona wraz z reformą 1988 r.) i poziomego (wprowadzona w 1993 r.) pojawiła się w środowisku krajowym i subnarodowym, które nie były przyzwyczajone do takich praktyk, gdyż we Włoszech cała działalność związana z przygotowaniem planów rozwoju regionalnego należała do Ministerstwa ds. Południa (Ministero per il Mezzogiorno). Wytyczało ono kierunki działań oraz miało wyłączne kompetencje w zakresie kontaktów z instytucjami wspólnotowymi, podczas gdy regiony pozbawione zdolności organizacyjnych i operacyjnych nie były w stanie sporządzić ekspertyz na temat wymagań i priorytetów rozwojowych.

Pomimo wprowadzenia tej zasady, regiony odgrywały początkowo rolę marginalną w planowaniu, gdyż nie posiadały odpowiedniego doświadczenia w zarządzaniu programami wspólnotowymi, które wymagały stałej koordynacji między Komisją, państwem, regionami i jednostkami lokalnymi lub między urzędami i wydziałami tych samych instytucji. Ponadto zaobserwowano, że w fazach planowania i wdrażania programów i planów operacyjnych (krajowych i regionalnych) rzadko nawiązywano współpracę z organizacjami gospodarczymi i społecznymi, wbrew rekomendacjom wspólnotowym. Badanie empiryczne pokazały, iż w konsultacjach uczestniczyły jedynie

¹² S. Caffero, *Storia...*, s. 80.

¹³ C. Trigilia, *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1992.

¹⁴ Zob. M. Di Palma, *Fondi strutturali comunitari e politica regionale*, [w:] A. Predieri (red.), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 1996.

¹⁵ Zob. m.in. A. Naldini, G. Wolleb, *I Quadri comunitari di sostegno nei Paesi mediterranei dell'Unione Europea*, [w:] SVIMEZ, *Rapporto 1996 sui Mezzogiorni d'Europa*, Il Mulino, Bologna 1996.

organizacje przedsiębiorców, związki zawodowe i różnego typu stowarzyszenia, jednak nigdy w sposób harmonijny, aby móc wykorzystać potencjalne fundusze¹⁶.

Ogólnie rzecz biorąc, w dwóch pierwszych okresach programowania występowały problemy związane z niską wydajnością instytucjonalną administracji publicznej we Włoszech, w szczególności na południu kraju, co przełożyło się na słabą aktywność w europejskiej polityce spójności oraz „italianizację” reguł wspólnotowych.

1.2. Instytucje włoskie a programowanie wspólnotowe

Począwszy od 1975 r., w realizacji polityki spójności Włochy musiały zmierzyć się z nowym aktorem instytucjonalnym, jakim jest Komisja Europejska. Jednakże do połowy lat dziewięćdziesiątych rząd włoski wypadł bardzo słabo w procesie decyzyjnym i negocjacjach międzypaństwowych¹⁷. W dziedzinie polityki spójności Włochy skorzystały dużo, ale było to wynikiem presji innych państw członkowskich (najpierw Francji i Grecji, następnie Hiszpanii i Portugalii), zainteresowanych przyjęciem regulacji na korzyść terenów uznanych za opóźnione w rozwoju.

Słabość Włoch, którą można było zaobserwować w czasie dwóch pierwszych okresów programowania, może być wytłumaczona również poprzez nadmierną fragmentację odpowiednich instytucji rządowych. Począwszy od lat osiemdziesiątych, organami przewidzianymi dla realizacji polityki wspólnotowej zostały ministerstwa odpowiedzialne za konkretny obszar interwencji: Ministerstwo Rolnictwa, Ministerstwo Przemysłu, Ministerstwo Finansów itp, choć rolę centralną pełniło nadal Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W tym okresie dał się zauważyć proces „internalizacji” polityki wspólnotowej, czego wyrazem było utworzenie Ministerstwa ds. Koordynacji Polityki Wspólnotowej (Ministero per le politiche di coordinamento delle politiche comunitarie senza portafoglio) w roku 1980, a następnie Departamentu ds. Polityki Wspólnotowej (Departamento per le politiche comunitarie) w ramach kierownictwa rządu¹⁸.

Departament ds. Polityki Wspólnotowej sprawował (i sprawuje do dziś) głównie funkcje adresata w relacjach dotyczących realizacji polityki wspólnotowej o charakterze ogólnym lub dla konkretnych sektorów. Funkcje te są

¹⁶ Zob. P. Graziano, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna 2004, s. 83.

¹⁷ Zob. m.in. M. Ferrera, *Le dodoci Europe. I Paesi della Comunità di fronte ai cambiamenti del 1989-90*, Bologna, Il Mulino 1991; M. Giuliani, *Il processo decisionale italiano e le politiche comunitarie*, „Polis” 1992, No 6(2), s. 307-342.

¹⁸ P. Graziano, *Europeizzazione...*, s. 88.

nakierowane w szczególności na realizację dyrektyw wspólnotowych. Natomiast zarządzanie krajowe funduszami wspólnotowymi i formułowanie wspólnotowej polityki spójności zostały powierzone Ministerstwu Budżetu, które korzystało z pomocy najpierw Obserwatorium Polityki Regionalnej (L'Osservatorio delle politiche regionali), a później Centrali Krajowej (Cabina di regia).

Obserwatorium polityki regionalnej było pierwszym instrumentem stworzonym przez rząd włoski, z jednej strony do monitorowania przepływu osób i przekazania kompetencji należących wcześniej do Agencji ds. Promowania Rozwoju Południa (Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno AGENSUD), z drugiej miało być instrumentem monitorowania przebiegu i efektywności działań na terenach depresyjnych i zarazem całej wspólnotowej polityki spójności¹⁹. Obserwatorium składało się z przewodniczącego i czterech członków „wybranych spośród ekspertów o nieposzlakowanej opinii i niezależności z branży gospodarczej, prawnej, urbanistycznej i przedsiębiorstw”²⁰.

Obserwatorium nie funkcjonowało długo i zostało zastąpione dwa lata później na mocy ustawy 341/1995 przez Centralę Krajową (Cabina di regia nazionale), która miała podobną strukturę. Instytucja ta pełniła funkcję koordynacyjną między różnymi podmiotami odpowiedzialnymi za programowanie i zarządzanie interwencjami wspólnotowymi i wszystkimi środkami publicznymi (krajowymi i wspólnotowymi) przeznaczonymi na rozwój obszarów słabiej rozwiniętych²¹. Również w tym przypadku instytucja ta nie działała zbyt długo, gdyż na mocy ustawy nr 430/1997 dokonano reformy działań Cabina di regia, a w konsekwencji stworzenia Departamentu ds. Polityki Rozwoju i Spójności (Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione), który przejął większość kompetencji Centrali.

Po zmianach organizacyjnych funkcje Cabina di regia zostały zredukowane do promocji współpracy między szczeblem krajowym, regionalnym i wspólnotowym, monitorowania i informowania, a także analizy propozycji dotyczących inicjatyw legislacyjnych i działań operacyjnych²². Instytucja ta pełniła również funkcję pomocy technicznej dla instytucji publicznych zainteresowanych zarządzaniem funduszami strukturalnymi (redakcja projektów, sprawdzanie ich zgodności z wymogami wspólnotowymi, koordynacja działań ze strukturami ministerialnymi).

¹⁹ Osservatorio delle politiche regionali, *La fine dell'intervento straordinario*, „Politica ed Economia” 1994, No 5–6, s. 104–107.

²⁰ Art. 4 ustawy nr 96/1993.

²¹ G. Sorrente, *Il sistema delle Cabine di regia*, „Le istituzioni del federalismo” 1998, No 1, s. 87–103.

²² M. Annesi, *La nuova organizzazione di governo preposta all'azione per le aree depresse*, „Rivista giuridica del Mezzogiorno” 1998, No 2, s. 483–500.

W konsekwencji częstych zmian organizacyjnych w krótkim okresie zarządzanie projektami wspólnotowymi w dziedzinie polityki spójności aż do 1995 r. charakteryzowało się wielką dezorganizacją. Dopiero od czerwca 1995 r. w następstwie stworzenia Serwisu ds. Polityki Spójności (*Servizio per le politiche di coesione*) w strukturach Ministerstwa Budżetu koordynacja polityki spójności w okresie programowania 1994–1999 zapewniła sobie jedność organizacyjną. Racionalizacja ta przyczyniła się do przyspieszenia przygotowań i realizacji Wspólnotowych Ram Wsparcia na okres 1994–1999 oraz odegrała rolę koordynacyjną i stymulacyjną w konfrontacji z instytucjami publicznymi krajowymi i regionalnymi oraz partnerami społecznymi.

Utworzenie Departamentu ds. Polityki Rozwoju i Spójności przy Ministerstwie Skarbu przed rozpoczęciem okresu programowania 2000–2006 oznaczało początek procesu koncentracji organizacyjnej. Rola tego urzędu, który aktualnie koordynuje wszystkie funkcje związane z formułowaniem i realizacją polityki spójności, jest niezmiernie ważna²³. Przede wszystkim pełni on centralną funkcję przy wyznaczaniu celów (pośrednich i finalnych) programowania oraz wskazywaniu sposobów harmonizacji działań dla władz regionalnych. Departament stanowi również pewnego rodzaju platformę dla licznych spotkań z instytucjami regionalnymi i partnerami społecznymi, co pozwala na lepsze opracowanie programów operacyjnych. Jest to tym bardziej ważne, gdyż od okresu programowania 2000–2006 znacznie wzrosła rola regionów w polityce spójności UE²⁴.

Ponadto, dzięki naciskom wywieranym przez Departament pojawiły się również inicjatywy oddolne. Usprawnienie harmonizacji działań z władzami regionalnymi przyczyniło się do zwiększenia liczby partnerów społecznych zaangażowanych w proces decyzyjny, ułatwiając tworzenie i promocję „interesu regionalnego” przy programowaniu inicjatyw finansowanych przez Unię Europejską. Na przykład, Kalabria, jeden z regionów, który miał najwięcej problemów z realizacją polityki wspólnotowej, stworzył Komitet Regionalny ds. Koordynacji Funduszy Strukturalnych 2000–2006, złożony z przedstawicieli instytucji lokalnych, organizacji społecznych i stowarzyszeń, który aktywnie uczestniczył w programowaniu regionalnym i redagowaniu wstępnego raportu dotyczącego programowania.

1.3. Procedura programowania we Włoszech

Projekty planów rozwoju regionalnego są przygotowywane przez Rady Regionalne na podstawie wskazówek nadesłanych przez rząd. Powstają we współpracy z przedstawicielami samorządów lokalnych oraz organizacjami zawodowymi i stowarzyszeniami pracodawców. Sam proces przygotowania Narodowych

²³ M. Ferrera, E. Gualmini, *Salvati dall'Europa*, Il Mulino, Bologna 1999, s. 156.

²⁴ P. Graziano, *Europeizzazione...*, s. 90.

Strategicznych Ram Odniesienia (Quadro Strategico Nazionale, QSN) można podzielić na trzy etapy²⁵:

Faza I – Ekstrapolacja i wizja strategiczna Centrum – Regiony.

Faza II – Konfrontacja strategiczna Centrum – Regiony.

Faza III – Zredagowanie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO).

Faza I – Ekstrapolacja i wizja strategiczna Centrum – Regiony

Faza ta polega na przygotowaniu ze strony każdego regionu i administracji centralnej własnego Wstępnego Dokumentu Strategicznego (*Documento strategico preliminare*), w którym zostają opisane i umotywowane priorytety strategiczne.

Faza ta oraz dokument, który w niej powstaje, jest zarazem pragmatyczna i perspektywiczna. Pragmatyczna – ponieważ każdy podmiot ekstrapoluje i racjonalizuje wybór programów i projektów, perspektywiczna – ponieważ uwagę poświęca się scenariuszom w długim okresie.

W szczególności każdy region, poza prognozowaniem szans i zagrożeń znanych przy wyborach projektów:

- ocenia efekty regionalne dużych inwestycji krajowych lub międzynarodowych na podstawie informacji przekazanych przez urzędy centralne;

- wskazuje priorytety zgodnie z celami, instrumentami i metodami realizacji w odniesieniu do zarządzania regionalnego;

- dostarcza wskazówek pod adresem wybranych metod harmonizacji działań ze szczególnym uwzględnieniem roli miast i jednostek lokalnych;

- wskazuje obszary działań, gdzie występuje korzystna i pożądana integracja z działaniami innych regionów ewentualnie innych terenów wspólnotowych.

W przypadku Celu 1, uczestniczące regiony przygotowują własne dokumenty strategiczne w sposób skoordynowany z wytycznymi Departamentu ds. Polityki Rozwoju i Spójności (DPS), który zajmuje się koordynacją działań z innymi organami administracji (odpowiedzialnymi za poszczególne sektory i fundusze).

Biorąc pod uwagę wielkość zasobów i ilość szczegółów podlegających koordynacji, opracowaniu dokumentów regionalnych towarzyszy zwykle przygotowany przez regiony i DPS, krótki dokument *Wytyczne dla nowego programu dla Południa*, w którym, wychodząc od stanu realizacji polityki regionalnej – wspólnotowej i krajowej, wyjaśniona została również rola regionów Południa, nie należących do Celu 1.

W przypadku administracji centralnej przygotowuje ona wspólny *Wstępny dokument strategiczny*, zawierający m.in.:

- ocenę i ekstrapolację programów krajowych realizowanych w okresie poprzednim;

²⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Intesa sulla nota tecnica relativa alla definizione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007–2013*, Roma, 03.02.2005, s. 4–8.

- identyfikację głównych priorytetów dla nowego okresu;
- wskazówki, dotyczące spójności między NSRO i planami krajowymi;
- wskazówki, dotyczące wykorzystania środków krajowej polityki regionalnej (*Fondo Aree Sottoutilizzate*, FAS);
- wskazówki, dotyczące głównych linii interwencji polityki krajowej wraz z przewidywanymi nakładami finansowymi.

W celu zapewnienia w tej fazie odpowiedniego przepływu informacji i doświadczeń między różnymi szczeblami zarządzania organizuje się wraz z regionami seminaria na temat zagadnień istotnych dla spójności i konkurencyjności różnych obszarów kraju (np. małe i średnie przedsiębiorstwa, zasoby naturalne i kulturalne, ochrona środowiska)

Faza II – Konfrontacja strategiczna Centrum – Regiony

Konfrontacja między dwoma szczeblami zarządzania ma miejsce na bazie przygotowanych dokumentów strategicznych. Cel tej konfrontacji jest odmienny w przypadku Celu 1 w porównaniu z Celami 2 i 3.

W przypadku Celu 1, gdzie środki wspólnotowe i krajowe stanowią ponad połowę wydatków kapitałowych, konfrontacja władz krajowych i regionalnych, począwszy od wytycznych, musi przewidywać dostosowanie programu strategicznego dla całego obszaru w postaci *Dokumentu strategicznego dla Południa*. Konfrontacja powinna prowadzić do ustalenia jasno określonych celów, priorytetów, form integracji finansowej i programowej oraz zarządzania dla całego Południa.

Faza konfrontacji następuje, gdy zostaną opracowane *Strategiczne wytyczne Wspólnoty*, których postanowienia powinny być uwzględnione. Realizacja zasady partnerstwa z Komisją Europejską zaczyna się wcześniej, aby zapewnić Włochom współdziałanie przy opracowaniu orientacji wspólnotowej.

W przypadku Celów 2 i 3 dąży się do osiągnięcia spójności między dwoma szczeblami władzy odnośnie do typologii interwencji. Interwencje te znacznie różnią się w poszczególnych regionach pod względem znaczenia i trybu realizacji. Mimo to dąży się do sformułowania jasno określonych i weryfikowalnych celów i instrumentów strategicznych.

Dąży się również do określenia ewentualnych celów międzyregionalnych, nadania odpowiedniej skali i synergii wspólnym kierunkom strategicznym proponowanym przez pojedyncze regiony. Stosując zasadę koncentracji, następuje przegląd obszarów tematycznych, mających charakter priorytetowy. „Interregionalizacja” strategii jest konieczna przede wszystkim w celu dopracowania niektórych składowych programu (np. interwencje sieciowe, będące elementami strategii europejskich nawiązujących do celów Strategii Lizbońskiej), w stosunku do których zadania posiada również administracja centralna.

Faza III – Redakcja Narodowego Planu Strategicznego

Przygotowanie Narodowego Planu Strategicznego wymaga również przygotowania planu finansowego zintegrowanego z finansami wspólnotowymi i krajowymi, opracowanego również przy współdziałaniu podmiotów prywatnych na podstawie wytycznych strategicznych przygotowanych na różnych szczeblach zarządzania.

Taki sposób przygotowania Narodowego Planu Strategicznego miał na celu nie tylko zapewnienie połączenia pragmatyzmu z wizją przyszłości, wyborów strategicznych poszczególnych regionów i państwa, ale również czasową synchronizację ostatecznej wersji Narodowego Planu Strategicznego z poszczególnymi programami operacyjnymi, które będą go realizować.

Następnie, NPS jest przesyłany do Międzyresortowego Komitetu ds. Programowania Gospodarczego (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, CIPE)²⁶. Komitet ten ocenia propozycje przedstawione przez samorządy regionalne z punktu widzenia narodowych celów rozwoju przyjętych przez rząd oraz programów sektorowych przedkładanych przez poszczególne ministerstwa. Ponadto Komitet ocenia możliwości finansów publicznych w związku z planowanymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi, Wreszcie upewnia się, czy dwie trzecie planowanych alokacji umiejscowionych będzie na terenie *Mezzogiorno*²⁷.

Ostatecznie uzgodniona w rządzie wersja Narodowego Planu Rozwoju zostaje przedstawiona Komisji Europejskiej. W wyniku negocjacji z Komisją powstaje dokument określający zakres i ukierunkowanie pomocy strukturalnej dla Włoch, tzw. *Podstawy Wsparcia Wspólnoty (Community Support Scheme)*. We wcześniejszym okresie była to ostateczna wersja programów śródziemnomorskich.

2. Wykorzystanie funduszy wspólnotowych w okresie programowania 1989–1993

W pierwszym okresie programowania wspólnotowa polityka spójności miała być nastawiona na wspieranie strony podażowej gospodarki. Wybór taki był podyktowany tym, iż wspieranie strony popytowej, często o charakterze

²⁶ Międzyresortowy Komitet ds. Programowania Gospodarczego (CIPE) jest organem kolegialnym rządu włoskiego, powstałym w 1967 r. Podejmuje on decyzje polityczne w dziedzinie gospodarczej i finansowej, wypełniając funkcje koordynacji w dziedzinie programowania polityki gospodarczej, która ma być realizowana na szczeblu krajowym, wspólnotowym i międzynarodowym; bada ogólną sytuację społeczno-ekonomiczną kraju w celu przygotowania przedsięwzięć koniunkturalnych, ustala kierunki i działania konieczne dla realizacji celów polityki gospodarczej, alokuje zasoby finansowe do programów i projektów rozwoju, aprobuje główne inicjatywy inwestycji publicznych kraju. Obecnie Komitet składa się z Prezesa Rady Ministrów oraz 13 stałych członków tzw. ministrów gospodarczych, http://www.cipecomitato.it/it/il_cipe/composizione.html.

²⁷ T. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 164.

pomocowym, zwiększało ryzyko uzależnienia regionów słabiej rozwiniętych od silniejszych gospodarczo.

W okresie tym fundusze wspólnotowe odgrywały jeszcze dość ograniczoną rolę w systemie wsparcia południa Włoch. Wydatki przewidziane w ramach Wspólnotowych Ram Wsparcia stanowiły 21% wydatków krajowych przeznaczonych na rozwój tej części kraju. Wsparcie w ramach Celu 1 objęło w tym okresie wszystkie osiem regionów *Mezzogiorno*: Abruzję, Apulię, Basilicatę, Kalabrię, Kampanię, Molise, Sycylię i Sardynię.

2.1. Cele ogólne i osie priorytetowe

W okresie programowania 1989–1993 sformułowano trzy cele ogólne²⁸:

- 1) poprawa wyposażenia w infrastrukturę,
- 2) wspieranie działalności produkcyjnej,
- 3) waloryzacja zasobów ludzkich.

Ponadto sformułowano pięć osi priorytetowych:

Oś 1 – Sektor produkcyjny – wspieranie przedsięwzięć w dziedzinie przemysłu i rzemiosła, rolnictwa, turystyki oraz rybołówstwa. Szczególny nacisk położono na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, tworzenie terenów przemysłowych oraz wspieranie działań innowacyjnych. W *Mezzogiorno* interwencje wspólnotowe stanowiły ok. 13% wydatków publicznych i prywatnych na badania naukowe.

Oś 2 – Infrastruktura bazowa – działania w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej w obszarach o słabo rozwiniętej sieci drogowej i kolejowej, a także rozwój sieci telekomunikacyjnej.

Oś 3 – Infrastruktura wsparcia – przewidywała działania, mające na celu wspieranie działań produkcyjnych (dostarczanie energii, budowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej). Ponadto przewidziano projekty związane z ochroną środowiska. Na obszarach Celu 1 działania były skoncentrowane w sektorach, w których występowały największe zapóźnienia (wodociągi) oraz te, które były spójne z działaniami krajowymi (sektor energetyczny).

Oś 4 – Zasoby ludzkie – zwiększanie zasobu zatrudnionych poprzez działania wspierające kształcenie na różnych szczeblach edukacji oraz szkolenia dla osób bezrobotnych.

Oś 5 – Pomoc techniczna – wspieranie administracji publicznej w zarządzaniu i promowaniu interwencji strukturalnych.

²⁸ M. Castelli, A. Naldini, *Le politiche strutturali del periodo 1989–93 in Italia*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1996, No 3, s. 560.

2.2. Alokacja zasobów

W okresie programowania 1989–1993 przewidziano we Włoszech wydatki z funduszy strukturalnych na kwotę 25 378 mln ECU, z czego 72,8% (18 475,5 mln ECU) miało zostać przeznaczone na realizację Celu 1, obejmującego wszystkie osiem regionów *Mezzogiorno*.

Tabela 31. Alokacja funduszy strukturalnych w okresie programowania 1989–1993 w podziale na cele i źródło finansowania (w mln ECU w cenach z 1993 r.)

Cel	Fundusze wspólnotowe	Publiczne fundusze krajowe	Fundusze prywatne	Środki zaprogramowane ogółem
Cel 1	8 838,1	8 003,9	1 633,5	18 475,5
Cel 2	433,7	622,8	1 241,5	2 298,0
Cel 3	194,4	237,7	0,0	432,1
Cel 4	762,2	931,6	0,0	1 693,8
Cel 5a	116,3	116,3	232,4	465,0
Cel 5b	444,5	743,7	825,3	2 013,5
Włochy	10 789,2	10 656,0	3 932,7	25 377,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Castelli, A. Naldini, *Le politiche strutturali del periodo 1989–93 in Italia*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1996, No 3. s. 554.

Z tabeli 31 wynika, iż realizacja Celu 1 nie tylko objęła znaczną większość wydatków z funduszy strukturalnych dla Włoch, ale również charakteryzowała się największym udziałem środków wspólnotowych w finansowaniu ogółem, a także relatywnie najmniejszym zaangażowaniem środków prywatnych (z wyjątkiem Celów 3 i 4, dla których nie przewidziano udziału środków prywatnych).

Repartycja funduszy między programy regionalne i multiregionalne zarządzane przez administrację centralną wykazało znaczne zróżnicowanie w obu częściach Włoch. Wydatki w ramach programów multiregionalnych objęły aż 43% wszystkich środków. Podczas gdy w Centrum-Północy wydatki na te programy stanowiły 10% programowanych środków, to w *Mezzogiorno* ten udział wynosił aż 55%.

Podstawowym kryterium podziału środków w regionach Celu 1 była przede wszystkim liczba ludności, natomiast nie wzięto pod uwagę zróżnicowania poziomu dochodu. Regiony słabsze były natomiast bardziej faworyzowane przy wydatkach w ramach programów multiregionalnych²⁹.

²⁹ *Ibidem*, s. 556.

Tabela 32. Wydatki z funduszy strukturalnych w ramach Celu 1 w podziale na regiony

Region	Wydatki w mln ECU (w cenach z 1993 r.)	Procentowy udział w całkowitych wydatkach
POR Abruzja	575,4	2,3
POR Apulia	1 022,7	4,0
POR Basilicata	767,5	3,0
POR Kalabria	1 123,8	4,4
POR Kampania	1 574,7	6,2
POR Molise	343,5	1,4
POR Sardynia	1 155,5	4,6
POR Sycylia	1 703,1	6,7
Programy multiregionalne	10 209,3	40,2
<i>Mezzogiorno</i>	18 475,5	72,8

Źródło: Jak w tabeli 31, s. 557.

Tabela 33 przedstawia repartycję funduszy strukturalnych w podziale na osie priorytetowe. Pokazano w niej również różnice w wydatkach realizowanych przez regiony Celu 1 i pozostałe regiony włoskie.

Tabela 33. Podział funduszy strukturalnych ze względu na osie priorytetowe (wartości procentowe)

Oś priorytetowa	Południe (Cel 1)	Centrum-Północ (Cele 2, 3, 4, 5a, 5b)	Ogółem
1. Sektor produkcyjny	45,9	59,8	50,0
1.1. Przemysł i rzemiosło	22,5	26,5	23,7
1.2. Badania i rozwój	4,1	0,9	3,2
1.3. Rolnictwo, leśnictwo i rozwój wsi	9,4	23,5	13,5
1.4. Turystyka	9,8	8,8	9,5
1.5. Rybołówstwo	0,1	–	0,1
2. Infrastruktura bazowa	12,7		9,0
2.1. Transport	5,8		4,1
2.2. Komunikacja	6,9		4,9
3. Infrastruktura wspierająca	29,2	4,9	22,0
3.1. Energia	12,9		9,1
3.2. Zasoby wodne i ochrona środowiska	16,3	4,9	12,9
3.3. Zdrowie			
4. Zasoby ludzkie	11,7	31,0	17,4
5. Pomoc techniczna	0,5	4,3	1,6
Ogółem	100	100	100

Źródło: Jak w tabeli 31, s. 561.

Analizując wydatki realizowane w poszczególnych osiach priorytetowych, należy zauważyć, że aż połowa wszystkich środków z funduszy strukturalnych została zadysponowana w ramach Osi 1 – sektor produkcyjny: przemysł (23,7% środków), rolnictwo (13,5%) oraz turystyka (9,5%). Warto zwrócić uwagę, iż istotną rolę w porównaniu z Centrum-Północą odgrywały w regionach Celu 1 środki przeznaczone na badania i rozwój (4,1% w porównaniu z 0,9%).

Następną istotną grupę wydatków stanowiły te przeznaczone na infrastrukturę (Oś 2 i 3), które łącznie stanowiły 31% wydatków, a w regionach *Mezzogiorno* aż 41,9%. Wynikało to z relatywnie dużych zaniedbań w tej dziedzinie występujących na Południu.

W przypadku środków przeznaczonych na realizację działań w ramach Osi 4, to odegrała ona relatywnie większą rolę w regionach Centrum-Północy (31% zasobów) aniżeli na Południu (11,7%). Było to związane z koncentracją tych środków na realizację celu 3 i 4 w regionach północnych i centralnych.

Ogólnie rzecz biorąc, zdolność wydatkowania funduszy była niska w regionach południowowłoskich. Pod koniec 1995 r. zostało wydanych zaledwie 72% środków, co oznaczało niewykorzystanie 5200 mln ECU. Większe problemy dotyczyły programów regionalnych (67%) w porównaniu z multiregionalnymi (77% zaprogramowanych środków).

2.3. Problemy w realizacji strategii

Przyczyny niskiej efektywności wydatkowania funduszy strukturalnych w pierwszym okresie programowania były liczne, choć wszystkie były związane z niską skutecznością działań administracji publicznej. W dużym skrócie można wyróżnić sześć głównych powodów opóźnień:

- niewystarczająca zdolność programowania, w szczególności ze strony jednostek lokalnych. Wiele projektów zawartych w programach wspólnotowych nie było możliwych do realizacji w wyznaczonych ramach czasowych. Chodziło tutaj głównie o liczne projekty infrastrukturalne zarządzane przez władze lokalne;

- trudności z dostosowaniem administracji krajowej do procedur funduszy strukturalnych i niska sprawność zarządzania. Złożoność procedur administracyjnych, duża liczba uczestniczących podmiotów, przyzwyczajenie administracji włoskiej do pracy bez określonych ram czasowych i określonych celów, trudności uwzględnienia współfinansowania wspólnotowego w budżecie, stworzyły problemy w zarządzaniu polityką wspólnotową³⁰. Należy dodać również nieprzygotowanie personelu odpowiedzialnego za zarządzanie programami operacyjnymi;

- brak koordynacji i mechanizmów korygujących opóźnienia administracyjne. Brak jednostki odpowiedzialnej za koordynację działań zarówno na szczeblu

³⁰ M. T. Salvemini, *I Fondi strutturali – Un crocevia critico tra Unione Europea, Stato e Regioni*, „Queste Istituzioni” 1995, No 2.

centralnym, jak i na poziomie lokalnym uniemożliwił dokonanie szybkich zmian programowych w przypadku zagrożonych projektów;

– problemy z współfinansowaniem w ustalonym czasie. Zdarzało się, iż napięcia finansowe w budżecie krajowym nie pozwalały na odpowiednie współfinansowanie. W niektórych przypadkach regiony antycypowały wkład krajowy ze swoich środków, ale część inwestycji została zablokowana;

– opóźnienia związane ze stosowaniem nowej ustawy o pracach publicznych (*Legge Merloni*), dostosowującej prawo włoskie do wspólnotowego. Dzięki tej ustawie nie można było przyznać środków publicznych przed uwzględnieniem działania w systemie programowania władz lokalnych lub regionalnych³¹. Przyjęcie tej ważnej ustawy dopiero w 1994 r. opóźniło działania w zakresie prac publicznych;

– opóźnienia w zakończeniu interwencji nadzwyczajnych. Utrzymywanie poprzedniego systemu interwencji do 1993 r. spowodowało blokadę administracyjną i spory z Komisją Europejską. Szacuje się, że z tego powodu część inicjatyw została opóźniona o ponad dwa lata³².

Problemy z absorpcją środków finansowych nie mogą stanowić jedyne kryterium dla oceny efektywności interwencji strukturalnych. W okresie 1989–1993 dokonywano również częstych zmian w programach. Takie zmiany często dotyczyły projektów najbardziej ambitnych i innowacyjnych (np. budowa parków technologicznych).

3. Wykorzystanie funduszy wspólnotowych w okresie programowania 1994–1999

Wspólnotowe Ramy Wsparcia (CSF) zostały zaakceptowane przez Komisję 29 lipca 1994 r. Dokument przewidywał zwiększenie środków europejskich dla włoskich regionów Celu 1 o 65% w porównaniu z poprzednim okresem programowania, zaś całkowite środki wzrosły o 78%. Biorąc pod uwagę, iż okres programowania został wydłużony z 5 do 6 lat, dało to roczny wzrost o 38% w przypadku środków europejskich i o 44% w odniesieniu do środków całkowitych. Status regionu Celu 1 uzyskało osiem regionów południowych Włoch: Abruzja (korzystająca z pomocy przejściowej jako region *phasing out*), Apulia, Basilicata, Kalabria, Kampania, Molise, Sardynia i Sycylia³³.

³¹ A. P. Oliveri, *La programmazione dei lavori pubblici. Soggetti, procedure e competenze*, Grafill, Palermo 2005, s. 15.

³² M. Castelli, A. Naldini, *Le politiche strutturali...*, s. 572; G. Viesti, *La politica di sviluppo territoriale tra Europa e regioni*, „Europa Europe” 2001, No 10(5), s. 39–47.

³³ G. Barbieri, *L'impatto economico del Piano di sviluppo per le regioni dell'obiettivo 1*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1994, No 2, s. 339–384.

Strategia przewidywała odejście od polityki forsownej industrializacji Południa zwanej „interwencjami nadzwyczajnymi”, polegającej m.in. na tworzeniu wielkich przedsiębiorstw, w tym również państwowych, i skupienie się na lokalnych zasobach i potrzebach, co uchroniłoby Włochy przed nieefektywnością i marnotrawstwem publicznych pieniędzy. Ponadto kryzys z lat 1992–1993 oraz konieczność dostosowania się do kryteriów konwergencji z Maastricht spowodowały wzrost stóp bezrobocia oraz zwiększenie fiskalizmu związanego z dążeniem do ograniczenia deficytu budżetowego, co doprowadziło do ograniczenia aktywności ekonomicznej i wzrostu kosztów pracy. Dlatego też partnerzy społeczni domagali się działań wspierających produkcję i konkurencyjność oraz oczekiwali pozytywnych elementów reform rynku pracy.

Dyskusje polityków i ekspertów oraz obawy partnerów społecznych znalazły wyraz w formule „wzrostu endogenicznego”. Ta koncepcja teoretyczna promowała działania, które nie miały być skupione na wielkich projektach inwestycyjnych i infrastrukturalnych, ale mniejszych projektach dostosowanych do potrzeb lokalnych, co wymagało znacznego wsparcia ze strony lokalnych przedsiębiorstw i społeczności.

3.1. Cele ogólne i osie priorytetowe

W okresie programowania 1994–1999 zdefiniowano cztery cele ogólne:

- 1) rozwój działalności produkcyjnej i produktywności,
- 2) poprawa otoczenia gospodarczego poprzez usprawnienie infrastruktury,
- 3) rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia,
- 4) podniesienie jakości życia poprzez poprawę usług i lokalnej infrastruktury.

Ponadto sformułowano osiem osi priorytetowych. Reprezentują one sektorowe podejście do programowania, ale nakładanie się działań w różnych regionach zrodziło konieczność strategicznej i operacyjnej integracji celów i funduszy.

Oś 1. Komunikacja – poprawa infrastruktury drogowej i kolejowej w obszarach o niedostatecznej infrastrukturze komunikacyjnej, usprawnienie usług telekomunikacyjnych i wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań w celu pozyskania zewnętrznych inwestorów.

Oś 2. Przemysł – poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw i wspieranie zatrudnienia ze szczególnym naciskiem na pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw poprzez dofinansowanie inwestycji i szkoleń zawodowych.

Oś 3. Turystyka – rozwój istniejącej infrastruktury turystycznej, ochrona dziedzictwa kulturalnego (muzea, odnawianie pomników, tworzenie szlaków kulturowych).

Oś 4. Rolnictwo i rozwój wsi – zwiększenie konkurencyjności rolnictwa i dochodów farmerów. Oś ta zawierała cztery cele:

- zwiększenie efektywności i redukcja kosztów produkcji,
- integracja produkcji ze zbytem oraz podniesienie jakości produkcji,

- rozwój produkcji komplementarnej dla farmerów,
- dyfuzja technologii.

Oś 5. Rybołówstwo – zwiększenie konkurencyjności i produktywności sektora; określenie równowagi między zasobami ryb a połowami z jednej strony oraz poziomem zatrudnienia a modernizacją sektora z drugiej.

Oś 6. Infrastruktura gospodarcza – rozbudowa i modernizacja sieci wodociągowej, poprawa dostępności i dystrybucji energii oraz zwiększenie wykorzystania energii odnawialnej; usprawnienie zarządzania zasobami naturalnymi, kontrola zanieczyszczeń i produkcji śmieci, poprawa środowiska miejskiego, poprawa systemu uniwersyteckiego i oraz wspieranie transferu technologii, a także interwencje w infrastrukturze ochrony zdrowia.

Oś 7. Zasoby ludzkie – ochrona i zwiększenie istniejącego zatrudnienia poprzez nowe strategie i aktywną politykę, poszerzenie dostępu do edukacji i szkolenia we wszystkich kategoriach.

Oś 8. Pomoc techniczna – wspieranie administracji publicznej w zarządzaniu i promowaniu interwencji strukturalnych.

3.2. Alokacja zasobów

W okresie programowania 1994–1999 na realizację Celu 1 przeznaczono we Włoszech 32,4 mld euro (w cenach z 1994 r.), z czego 78% miało pochodzić ze źródeł publicznych (46% z funduszy strukturalnych i 32% z funduszy krajowych), zaś 22% ze źródeł prywatnych³⁴.

Tabela 34. Planowana realizacja Celu 1 we Włoszech w podziale na fundusze strukturalne (w mln euro w cenach z 1994 r.)

Fundusz	Środki europejskie	Środki krajowe	Środki prywatne
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	9 660,0	8 019,5	0
Europejski Fundusz Społeczny	2 739,0	1 028,9	0
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	2 228,0	1 130,6	0
Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa	233,0	148,0	0
Ogółem	14 860,0	10 327,0	7 251,6

Źródło: Ismeri Europa, *Ex-Post Evaluation of the Objective 1 1994–1999. National Report Italy*, November 2002, s. 71.

³⁴ M. T. Salvemini, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej a polityka regionalna we Włoszech*, [w] A. Maciaszczyk (red.), *Włoskie doświadczenia w integracji europejskiej*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 58.

Dane tabeli 34 pokazują, iż zdecydowanie największą rolę w realizacji Celu 1 odegrały środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, stanowiące 67% całkowitych wydatków i przeznaczone głównie na infrastrukturę komunikacyjną i gospodarczą oraz pomoc dla przedsiębiorców. Środki z Europejskiego Funduszu Społecznego stanowiły 18% wydatków w ramach Celu 1 i były przeznaczone głównie na rozwój zasobów ludzkich. Nieco mniejsze znaczenie miały wydatki z EFOiGR (15% środków) przeznaczone na rolnictwo i rozwój wsi, zaś najmniejszy udział miały wydatki na rybołówstwo finansowane z FIOR (1,5%).

Tabela 35. Struktura alokacji środków na realizację Celu 1 w okresie programowania 1994–1999 według osi priorytetowych (w %)

Oś priorytetowa	Fundusze			Ogółem
	europejskie	krajowe	prywatne	
1. Komunikacja	12,9	10,6	27,0	16,1
2. Przemysł	28,8	34,3	40,6	31,4
3. Turystyka	6,6	7,7	6,2	6,5
4. Rolnictwo i rozwój wsi	14,1	11,7	11,1	13,4
5. Rybołówstwo	1,7	1,5	1,2	1,5
6. Infrastruktura ekonomiczna	23,4	25,6	12,0	20,8
7. Zasoby ludzkie	12,1	8,1	1,9	9,8
8. Pomoc techniczna	0,5	0,4		0,4
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Jak w tabeli 34, s. 36.

Z finansowego punktu widzenia można było wyróżnić trzy główne obszary interwencji:

– infrastrukturę, która objęła wydatki w ramach Osi 1 i 6, na które przypadło ok. 35% środków;

– granty i wsparcie przedsiębiorstwa, obejmujące wydatki w ramach Osi 2 oraz częściowo 3, 4 i 5, na które przypadło również ok. 35% środków;

– inne interwencje wspierające rozwój lokalny, na które przeznaczono nieco poniżej 30% środków w ramach Osi 7, 8 oraz częściowo 3, 4 i 6.

W porównaniu z poprzednim okresem programowania 1989–1993 relatywnie wzrosły wydatki na wspieranie przedsiębiorstw i rozwoju lokalnego, podczas gdy relatywnie spadły wydatki na infrastrukturę (w poprzednim okresie programowania stanowiły one ponad 40% wydatków). Odsetek wydatków w ramach Osi 2 zwiększył się blisko trzykrotnie.

Tabela 36. Zakontraktowane wydatki i dokonane płatności w regionach Celu 1 z podziałem na osie priorytetowe. Stan na grudzień 2001 r.

Osie priorytetowe	Zobowiązania	Dokonane płatności
	(w % programowanych środków)	
1. Komunikacja	126,6	97,3
2. Przemysł	103,7	97,5
3. Turystyka	120,5	98,9
4. Rolnictwo i rozwój wsi	106,0	85,3
5. Rybołówstwo	109,1	87,1
6. Infrastruktura ekonomiczna	130,2	100,7
7. Zasoby ludzkie	102,8	78,5
8. Pomoc techniczna	101,5	61,5
Ogółem	112,9	94,8

Źródło: Jak w tabeli 34, s. 43.

Analizując stopień wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Celu 1, widać, iż wielkość zobowiązań przekroczyła wartość programowanych środków we wszystkich osiach priorytetowych, co należy ocenić pozytywnie. Nieco gorzej wyglądała sytuacja w przypadku dokonanych płatności, gdyż do końca 2001 r. nie udało się zrealizować planu. Ponadto zaobserwowano znaczne różnice w poszczególnych osiach priorytetowych. Dobre wyniki odnotowano w osiach związanych z infrastrukturą, przemysłem i turystyką, natomiast znacznie gorzej było w przypadku zasobów ludzkich, rolnictwa, rybołówstwa oraz pomocy technicznej.

Tabela 37. Zakontraktowane i dokonane płatności w regionach Celu 1 z podziałem na fundusze strukturalne. Stan na grudzień 2001 r.

Fundusz strukturalny	Zobowiązania	Dokonane płatności
	(w % programowanych środków)	
EFRR	115,2	98,6
EFOiGR	105,7	84,7
EFS	104,1	77,3
FIOR	110,9	88,8
Ogółem	112,9	94,8

Źródło: Jak w tabeli 34, s. 43.

W porównaniu z pierwszym okresem programowania odnotowano znaczny postęp w wykorzystywaniu środków wspólnotowych. W grudniu 1995 r., a więc po zamknięciu okresu programowania 1989–1993, dokonane płatności stanowiły zaledwie 72% programowanych środków, podczas gdy zobowiązania stanowiły 100%. Wzrost o 20 punktów procentowych w odniesieniu do dokonanych płatności jest bardzo ogólnym, ale właściwym wskaźnikiem postępu, jaki miał miejsce w zarządzaniu i wdrażaniu systemu funduszy strukturalnych.

3.3. Komponenty Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia

W okresie programowania 1994–1999 przewidziano dwa główne rodzaje interwencji: regionalne – zarządzane przez regiony spełniające kryterium Celu 1: Abruzja, Apulia, Basilicata, Kalabria, Kampania, Molise, Sycylia i Sycylia oraz ponadregionalne, zarządzane przez właściwe ministerstwo na szczeblu centralnym. Na programy regionalne przeznaczono 49% wszystkich środków, co oznacza relatywny wzrost w porównaniu z poprzednim okresem programowania (44% całości środków).

Do najbardziej scentralizowanych osi priorytetowych należały: rybołówstwo (92% środków przyznano na programy ponadregionalne) oraz przemysł (76%), zaś najbardziej zdecentralizowane to: rolnictwo (91% środków przeznaczonych na programy regionalne) oraz turystyka (82%).

Dystrybucja funduszy strukturalnych wśród regionów była oparta na kryterium liczby ludności terytorium. W przypadku Abruzji kwota przydzielonych środków była o połowę mniejsza w porównaniu z poprzednim okresem programowania ze względu na wygaśnięcie wspomaganie dla tego regionu (uzyskał on status regionu korzystającego z pomocy przejściowej *phasing-out*). Pozostałe regiony utrzymały swoje udziały, a największe regiony (Kampania, Sycylia) nawet otrzymały większe środki.

Działania w ramach Celu 1 w okresie programowania 1994–1999 obejmowały:

- 34 duże programy operacyjne (24 ponadregionalne i 10 regionalnych) oraz jeden mały program operacyjny (PO Neapol – Pianura),
- 18 grantów globalnych (7 ponadregionalnych i 11 regionalnych),
- 1 duży projekt (port w Gioia Tauro),
- 5 interwencji z zakresu pomocy technicznej.

Tabela 38. Regionalne programy operacyjne w ramach Celu 1 w okresie programowania 1994–1999 (mln euro). Stan na 31 grudnia 2001 r.

Program operacyjny	Koszt całkowity A	Dokonane płatności B	B/A (%)
RPO Abruzja	361,678	393,115	108,7
RPO Apulia	2 471,493	2 261,172	91,5
RPO Basilicata	1 261,913	1 295,952	102,7
RPO Kalabria	1 257,228	1 281,196	101,9
RPO Kampania	3 090,921	2 841,234	91,9
RPO Molise	616,832	607,989	98,6
RPO Sardynia	1 816,026	1 854,237	102,1
RPO Sycylia	3 194,598	2 915,513	91,3
RPO Neapol – Pianura	55,300	8,202	14,8
Programy finansowane z EFOiGR			
RPO Rozwój rolny Abruzji	189,950	175,955	92,7
RPO Rozwój rolny Kalabrii	508,173	497,712	97,9

Źródło: Ministero Economia e Finanze. DPS. SPFS, *Utilizzo dei fondi strutturali dal 1994 al 1999*, <http://www.confindustria.it/comunica/Audpar.nsf/All/784A6C567DB14178C1256CE8004FE-B49?openDocument&MenuID=28774E98783D5002C1256EFB00356A6F>.

Dane tabeli 38 potwierdzają, iż największe środki otrzymały regiony o największej licznie ludności: Kampania i Sycylia. Jednak biorąc pod uwagę wielkość środków przypadających na jednego mieszkańca, najwięcej otrzymały regiony małe: Molise (1521 euro) i Basilicata (1798 euro). Koncentracja funduszy na regionach mniejszych była usprawiedliwiana ich zdolnością do wydatkowania z poprzedniego okresu, ograniczonymi zdolnościami pozyskania funduszy z programów ponadregionalnych i koniecznością zdefiniowania programów o odpowiednio wysokiej wartości. Taka koncentracja okazała się sensowna, gdyż regiony mniejsze zanotowały lepsze wyniki w wykorzystaniu funduszy.

Tabela 39. Pozostałe programy operacyjne i granty realizowane w ramach Celu 1 w okresie programowania 1994–1999 (mln euro). Stan na 31 grudnia 2001 r.

Program operacyjny	Koszt całkowity A	Dokonane płatności B	B/A (%)
Infrastruktura			
PO Promy	2 033,509	1 873,081	92,1
PO Zasoby wodne	1 652,696	1 435,645	86,9
PO Telekomunikacja	1 155,210	1 220,489	105,7

Tabela 39. cd

PO Infrastruktura transportu drogowego	498,000	562,574	113,0
PO Energia	465,706	484,237	104,0
PO Bezpieczeństwo dla rozwoju Południa	290,532	290,532	100,0
PO Obrona cywilna	268,592	234,566	87,3
PO Turystyka	238,680	185,043	77,5
PO Infrastruktura portów lotniczych	110,000	122,249	111,1
PO Środowisko	106,954	82,970	77,6
Edukacja i szkolenie			
PO Kształcenie publiczne	531,734	518,487	97,5
PO Zagrożone miejsca pracy na Południu	454,267	312,972	68,9
PO Kształcenie pracowników adm. pub.	192,933	129,275	67,0
PO Pomoc techniczna i dział. innowacyjne	106,133	65,615	61,8
PO „Park projektów”. Sieci dla rozwoju lokalnego	69,884	30,698	43,9
PO Kształcenie Włochów za granicą	37,333	31,931	85,5
Rolnictwo i rybołówstwo			
PO Rybołówstwo i akwakultura	438,769	390,148	88,9
PO Wsparcie usług dla rozwoju rolnictwa	231,429	182,493	78,9
PO Poprawa jakości produktów rolnych	102,690	78,951	76,9
PO Wsparcie działalności sadowniczej	8,226	8,176	99,4
Badania naukowe i rozwój lokalny			
PO Przemysł, rzemiosło i usługi	5 634,354	5 597,841	99,4
PO Badania naukowe	1 309,000	1 524,533	116,5
PO Pakty terytorialne dla zatrudnienia	235,211	83,825	35,6
Wsparcie techniczne			
PO Wsparcie techniczne dla programów wspólnotowych	30,715	32,032	104,3
Inne			
DP Port Gioia Tauro	120,000	124,500	103,8
Granty specjalne (18)	703,134	480 345	68,3
Pomoc techniczna (5)	0,09	0,092	102,2
Programy operacyjne ogółem	31 849,801	30 215,579	94,9

Źródło: Jak w tabeli 38.

Analizując tabelę 39, można zauważyć, iż osiągnięto zróżnicowane wyniki – dość dobre w obszarze Infrastruktura i Badania naukowe, słabsze w obszarach Edukacja oraz Rolnictwo i rybołówstwo. Wynika to głównie z tego, iż programy

ponadregionalne musiały realizować projekty wielostronne w dużej liczbie obszarów (rolnictwo, badania naukowe, zasoby ludzkie itd.), wymagające zaangażowania się władz centralnych i przynajmniej kilku regionów. Ten rodzaj działania wymaga ścisłej koordynacji między programami krajowymi i regionalnymi oraz systemowego podejścia do planowania i zarządzania. W praktyce okazało się, że współpraca taka była bardzo słaba. W obszarach, gdzie interwencje krajowe skupione były na jednym sektorze i oparte na istniejącym systemie, wyniki wdrażania projektów były satysfakcjonujące (np. PO Badania naukowe), natomiast tam, gdzie nachodziły na siebie kompetencje krajowe i regionalne i potrzebna była koordynacja działań, wyniki były słabsze.

Znaczne problemy absorpcyjne dotyczyły grantów globalnych – wydatki na 7 z nich nie osiągnęły poziomu 70%, kolejnych 6 nie osiągnęło 90%, zaś tylko 5 przekroczyło 90%. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy było ich późne zatwierdzenie (wiele z nich zaakceptowano dopiero w 1997 r.), kolejną – mogły być problemy z programowaniem i zarządzaniem grantami.

3.4. Problemy w realizacji strategii

Problemy w realizacji początkowej strategii były bodźcem do zmian w programach oraz wykorzystaniu tzw. projektów brzegowych (*progetti sponda*) finansowanych wcześniej z funduszy krajowych). Działania te były niezbędne ze względu na konieczność absorpcji funduszy, usunięcie błędów w początkowym programie lub ominięcie problemów wdrożeniowych. W niektórych przypadkach przeprogramowanie miało strategiczne znaczenie, tak że doprowadziło do uruchomienia nowych programów operacyjnych, np. PO Bezpieczeństwo, PO Pakty terytorialne dla zatrudnienia, skierowanych na nowe aspekty polityki rozwojowej.

Tabela 40. Wdrażanie funduszy strukturalnych dla Celu 1 w podziale na fundusze strukturalne (w % programowanych wydatków)

Fundusz	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
EFRR	18,0	7,8	42,9	19,6	59,8	37,5	77,7	50,6	120,6	61,7	119,7	73,4	119,1	98,5
EFS	19,2	4,9	39,0	16,8	56,9	28,3	80,9	44,2	107,2	53,6	106,3	63,6	104,1	77,3
EFOGR	7,1	4,4	23,8	13,7	39,3	23,8	63,3	36,7	105,7	50,6	105,8	64,5	105,7	86,0
EFOR	2,0	0,0	27,6	6,9	44,5	11,2	66,4	33,7	134,6	55,4	122,8	79,2	110,9	88,8
Ogółem	16,4	6,9	39,5	18,2	56,4	34,2	75,9	47,7	117,1	59,1	116,2	71,1	115,3	94,1

A – wielkość zobowiązań, B – dokonane płatności.

Źródło: Ismeri Europa, *Ex Post Evaluation...*, s. 53.

Analizując postęp w wykorzystaniu funduszy strukturalnych, można zauważyć znaczne opóźnienia. Przyspieszenie nastąpiło dopiero w roku 1999, co było efektem dużych zmian w programowaniu przeprowadzonych rok wcześniej. Efektem tego był znaczny wzrost wartości podpisanych kontraktów, przekraczający planowane wartości, natomiast wartość płatności istotnie zwiększyła się dopiero w 2001 r. Trudności z oceną wykorzystania funduszy wiążą się również z wykorzystaniem projektów brzegowych. Miały one na celu zwiększenie ilości projektów już rozpoczętych (lub zakontraktowanych), przesuując w ten sposób środki z działań jeszcze nie rozpoczętych do projektów, które były na ukończeniu³⁵. Ich skala nie jest dokładnie znana, choć szacunki wskazywały na 30% wykorzystanych środków.

4. Wykorzystanie funduszy wspólnotowych w okresie programowania 2000–2006

Nowy okres programowania obejmował istotne zmiany w polityce spójności, polegające na zwiększeniu znaczenia poszczególnych regionów oraz Komitetu Regionów. Przyjęcie nowych Wspólnotowych Ram Wsparcia na lata 2000–2006 rozpoczęło trwałą regionalizację zarządzania finansowego, powierzając regionom ponad 70% dostępnych środków, czyli o 20 punktów procentowych więcej niż w poprzednich okresach.

Od 1998 r. nastąpiła również zmiana polityki włoskiej. Dotyczyło to zmian instytucjonalnych (utworzenie Departamentu ds. Polityki Rozwoju i Spójności), większej decentralizacji zasobów finansowych i uprawnień w zakresie programowania na korzyść regionów, programowanie długoterminowe, zainteresowanie podniesieniem jakości inwestycji publicznych i ich oceną, reformy zwykłej administracji publicznej wraz z przedefiniowaniem nowych reguł współpracy między instytucjami. Działania te wynikały z przeświadczenia, iż niezdolność wykorzystania funduszy strukturalnych w dwóch poprzednich okresach programowania była wynikiem braku koordynacji między programowaniem krajowym a regionalnym³⁶.

Zmiana podejścia Włoch została po części wymuszona przez dwa ważne wydarzenia polityczne. Po pierwsze, przyjęcie Agendy 2000 i perspektywa akcesji krajów Europy Środkowo-Wschodniej do UE wymagały ponownego zdefiniowania regionów wsparcia. W przypadku Włoch oznaczało to niebezpieczeństwo utraty statusu regionu Celu 1 przez kilka regionów *Mezzogiorno*. Po drugie, perspektywa przystąpienia do unii gospodarczej i walutowej wymagała od rządu włoskiego ograniczenia deficytu budżetowego. Oszczędności obejmowały również

³⁵ A. La Spina, *La politica per il Mezzogiorno. Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna 2003, s. 273.

³⁶ *Ibidem*, s. 284.

zmniejszenie środków krajowych na wspieranie obszarów słabiej rozwiniętych. Te dwa powody były przyczyną zwiększonego zainteresowania wykorzystaniem środków wspólnotowych³⁷.

Głównym elementem realizacji nowego programowania był proces definiowania polityki regionalnej współfinansowanej przez fundusze wspólnotowe. Jednym z ważniejszych mechanizmów nowego programowania był system nagradzania, gdyż Komisja Europejska przeznaczyła rezerwę 4% całości funduszy jako „premię” za dobre zarządzanie funduszami, zaś Włochy ze swojej strony dodały kolejne 6%. Jednak najważniejsza zmiana dotyczyła wskaźników wykorzystanych przy kalkulacji rezerwy wspólnotowej: odnosiły się one nie tylko do szybkości wydawania funduszy, ale również do jego jakości (jakość kryteriów selekcji projektów, wykorzystanie finansów projektu, jakość systemu oceny wpływu projektów na zatrudnienie)³⁸.

Ogólnie rzecz biorąc, bezpośrednie zarządzanie dużą częścią funduszy ze strony regionów stanowiło aspekt najbardziej innowacyjny, ale zarazem problematyczny okresu programowania 2000–2006, gdyż od tej pory regiony zyskały znaczne uprawnienia w zakresie polityki regionalnej.

4.1. Cele ogólne i osie priorytetowe

Dla okresu programowania 2000–2006 zdefiniowano cztery cele ogólne:

- 1) rozwijanie ośrodków wiedzy;
- 2) podniesienie poziomu bezpieczeństwa i integracji społecznej;
- 3) poprawa łańcuchów produkcyjnych, usług i konkurencji;
- 4) internacjonalizacja i modernizacja gospodarki, społeczeństwa i administracji publicznej.

Ponadto sformułowano siedem osi priorytetowych³⁹:

Os 1 – Zasoby naturalne – utrzymanie i rozbudowa sieci wodociągowej dla celów komunalnych i irygacyjnych, regulacja rzek, utylizacja śmieci, promocja energii odnawialnej (wiatrowej, słonecznej) oraz monitorowanie ochrony środowiska.

Os 2 – Zasoby kulturalne – ochrona dziedzictwa kulturowego, ze szczególnym naciskiem na ochronę zabytków i ratowanie stanowisk archeologicznych.

Os 3 – Zasoby ludzkie – realizacja aktywnej polityki na rynku pracy, wspieranie przedsiębiorczości, poprawa systemu szkolnictwa, finansowanie badań naukowych, wspieranie więzi między nauką a gospodarką.

³⁷ M. Brunazzo, *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Carocci, Roma 2005, s. 89–90.

³⁸ F. Barca, *Il ruolo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione – DPS*, „Le istituzioni del federalismo” 2001, No 2, s. 419–445.

³⁹ Por. F. Messina, *Gli strumenti delle politiche industriali nel POR Sicilia*, [w:] M. Musumeci, *Le politiche industriali di incentivazione. Il caso Sicilia*, Franco Angeli, Milano 2005, s. 73–75.

Oś 4 – Lokalne systemy rozwoju – wspieranie działań innowacyjnych przedsiębiorstw, działań zintegrowanych z polityką na rynku pracy, dywersyfikacja działalności produkcyjnej na terenach wiejskich, poprawa konkurencyjności obszarów wiejskich.

Oś 5 – Miasta – restrukturyzacja obszarów miejskich, rozbudowa infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej, usprawnienie transportu miejskiego oraz infrastruktury społecznej.

Oś 6 – Sieci i węzły obsługi – rozbudowa i unowocześnienie infrastruktury kolejowej i drogowej, transportu powietrznego i morskiego, informatyzacja administracji publicznej, rozwój społeczeństwa informatycznego (*e-learning, e-business, e-health*).

Oś 7 – Pomoc techniczna – wspieranie administracji publicznej oraz partnerów ekonomicznych i społecznych w zarządzaniu i promowaniu działań strukturalnych, wymiana doświadczeń między regionami.

4.2. Alokacja finansowa

W okresie programowania 2000–2006 przewidziano dla Włoch 28,8 mld euro ze środków wspólnotowych w cenach z 2004 r. Wraz ze środkami krajowymi przeznaczonymi na współfinansowanie projektów fundusze do dyspozycji osiągnęły w sumie 63,3 mld euro, z czego 45,9 mln miały otrzymać regiony Celu 1. Środki wspólnotowe miały być wydatkowane do końca 2008 r., lecz ze względu na kryzys finansowy okres ten przedłużono do 30 czerwca 2009 r.

Dane uzyskane z monitoringu *Ragioneria dello Stato* pokazały, iż do końca 2008 r. zakontraktowano więcej środków niż pierwotnie zaprogramowano. W przypadku wydatków realizowanych w ramach Celu 1 zakontraktowano na koniec lutego 2009 r. wydatki na kwotę 55 mld euro, co stanowi 120% przyznaných środków, natomiast wydatki efektywne osiągnęły 93,6%. W przypadku narodowych programów operacyjnych (PON) średnia wielkość zobowiązań i wydatków wyniosła odpowiednio 117 i 98,2%, zaś w przypadku regionalnych programów operacyjnych (POR) 92,3%, ale w Kampanii było to zaledwie 86,8%.

W okresie programowania 2000–2006 ponownie częstym przypadkiem we Włoszech było wykorzystywanie tzw. projektów brzegowych (*progetti sponda*). Były to projekty finansowane pierwotnie z różnych funduszy, a następnie włączone do projektów programowania wspólnotowego dzięki temu, iż były z nim spójne. Było to wynikiem sztywnych ram czasowych narzuconych przez Wspólnotę dla realizacji projektów i obaw władz włoskich, iż część projektów nie zostałaby zrealizowana. Pod koniec 2008 r. udział takich projektów wynosił ok. 44,5% całości środków wydatkowanych w ramach Celu 1⁴⁰.

⁴⁰ SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno 2009. Introduzione e sintesi*, Il Mulino, Bologna 2009, s. 13.

Tabela 41. Wykorzystanie środków wspólnotowych w ramach Celu 1 według osi priorytetowych na 31 sierpnia 2009 r.

Oś priorytetowa	Wkład całkowity 2000–2006 A	Środki zakontraktowane B	Zrealizowane płatności C	B/A	C/A
	w euro			w %	
Zasoby naturalne	7 658 273 320,00	10 270 959 588,60	8 217 051 208,44	134,10	107,30
Zasoby kulturalne	2 516 942 608,00	2 887 570 628,61	2 448 777 323,20	114,70	97,30
Zasoby ludzkie	8 284 924 451,01	9 565 982 555,85	8 263 254 076,01	115,50	99,70
Lokalne systemy rozwoju	14 742 174 130,00	18 663 929 859,99	14 995 295 740,26	126,60	101,70
Miasta	2 040 500 957,00	3 012 345 928,43	2 166 021 908,87	147,60	106,20
Sieci i węzły obsługi	9 775 078 228,00	12 002 536 867,07	10 737 371 484,26	122,80	109,80
Pomoc techniczna	883 139 495,97	898 596 783,71	868 269 409,60	101,80	98,30
Ogółem	45 901 033 189,98	57 301 922 212,26	47 696 041 150,64	124,80	103,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Monitoraggio Interventi Comunitari. Programmazione 2000–2006. Obiettivo 1. Attuazione finanziaria. Situazione al 31 Agosto 2009*, s. 11.

Z tabeli 41 wynika, iż najwięcej środków przeznaczono na realizację działań w ramach Osi 4 Lokalne systemy rozwoju (*Sistemi locali di sviluppo*) oraz Osi 6 Sieci i węzły obsługi. Działania w ramach Osi 4 obejmowały programy rozwoju lokalnego nakierowane na promocję rozwoju lokalnego, obejmującego m.in. wspieranie lokalnych systemów produkcyjnych, zwiększanie konkurencyjności przedsiębiorstw, poprawę jakości produktów, działania innowacyjne czy też wspieranie działalności eksportowej.

Celem działań w ramach Osi 6 Sieci i węzły obsługi (*Reti e nodi di servizio*) było natomiast stworzenie bądź też poprawa warunków konkurencyjnych dla rozwoju przedsiębiorstw i lokalizacji nowych inicjatyw w celu zwiększenia konkurencyjności i efektywności terytorialnych systemów gospodarczych poprzez działania, które zwiększały efektywność interwencji i dawały pozytywne efekty zewnętrzne, promowały zrównoważony rozwój sieci transportowych, gwarantowały wymagany poziom połączeń telekomunikacyjnych narodowych i światowych oraz uczestnictwo obywateli i przedsiębiorstw w nowych procesach gospodarczych, politycznych, kulturalnych, które dzięki nim miały się rozwijać oraz faworyzowały przywrócenie zaufania społecznego. W ramach tej osi podjęto działania w trzech sektorach: transport, technologia informatyczna i komunikacyjna (społeczeństwo informacyjne) oraz bezpieczeństwo.

Najlepsze wykorzystanie środków zanotowano w przypadku Osi 6: 1 (zasoby naturalne) oraz 5 (miasta). W przypadku trzech osi nie udało się w pełni wykorzystać dostępnych środków: zasoby kulturalne, zasoby ludzkie oraz pomoc techniczna.

Tabela 42. Wykorzystanie funduszy wspólnotowych w ramach Celu 1 według funduszy na 31 sierpnia 2009 r.

Fundusz	Wkład całkowity 2000–2006 A	Środki zakontraktowane B	Dokonane płatności C	B/A	C/A
	w euro			w %	
EFRR	32 934 841 958,01	42 456 542 200,71	34 515 083 121,99	128,90	104,80
EFS	6 717 807 092,97	7 644 319 169,45	6 667 924 111,09	113,80	99,30
FOR	710 358 361,00	718 290 893,33	651 513 274,87	101,10	91,70
EFOiGR	5 538 025 778,00	6 482 769 948,77	5 861 520 642,69	117,10	105,80
OGÓLEM	45 901 033 189,98	57 301 922 212,26	47 696 041 150,64	124,80	103,90

Źródło: Jak w tabeli 41.

Dane z tabeli 42 pokazują, iż w okresie programowania 2000–2006 zdecydowanie najwięcej środków na realizację Celu 1 pochodziło z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (72,4%). Mniejsze znaczenie miało wsparcie z Europejskiego Funduszu Społecznego (14%) oraz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (12,3%). Niewielką rolę odegrały natomiast środki pochodzące z Funduszu Orientacji Rybołówstwa (1,3%).

Tabela 43. Wykorzystanie funduszy wspólnotowych w ramach Celu 1 według programów operacyjnych na 31 sierpnia 2009 r.

Program operacyjny	Wkład całkowity A	Środki zakontraktowane B	Dokonane płatności C	B/A	C/A
	w euro			w %	
NPO Badania naukowe	2 267 330 812,00	2 648 281 554,61	2 290 805 112,11	116,80	101,00
NPO Bezpieczeństwo	1 225 836 571,00	1 225 692 953,19	1 215 044 455,42	100,00	99,10
NPO Pomoc techniczna i działania systemowe	517 101 147,00	514 571 831,97	504 519 032,24	99,50	97,60
NPO Rozwój	4 452 842 857,00	6 429 719 955,22	4 852 916 848,19	144,40	109,00

Tabela 33. cd

NPO Rybołówstwo	277 383 357,00	247 657 164,44	233 380 540,50	89,30	84,10
NPO Szkoła dla Rozwoju	830 014 570,98	898 033 649,36	819 267 983,95	108,20	98,70
NPO Transport	4 520 161 290,00	5 302 202 379,64	5 008 036 337,51	117,30	110,80
Ogółem NPO	14 090 670 604,98	17 266 159 488,43	14 923 970 309,92	122,50	105,90
RPO Apulia	5 222 991 220,00	7 293 025 922,92	5 827 786 923,29	139,60	111,60
RPO Basilicata	1 696 070 000,00	2 132 594 888,59	1 780 154 766,42	125,70	105,00
RPO Kalabria	4 034 497 392,00	5 144 952 184,10	4 094 553 753,49	127,50	101,50
RPO Kampania	7 748 172 780,00	9 792 568 332,57	7 820 002 005,60	126,40	100,90
RPO Molise	467 997 190,00	552 085 598,60	477 705 734,73	118,00	102,10
RPO Sardynia	4 180 724 685,00	4 928 422 640,55	4 352 174 140,53	117,90	104,10
RPO Sycylia	8 459 909 318,00	10 192 113 156,50	8 419 693 516,66	120,50	99,50
Ogółem RPO	31 810 362 585,00	40 035 762 723,83	32 772 070 840,72	125,90	103,00
Ogółem Cel 1	45 901 033 189,98	57 301 922 212,26	47 696 041 150,64	124,80	103,90

Źródło: Jak w tabeli 41.

Z przedstawionych danych wynika, iż w okresie programowania 2000–2006 najpełniejsze wykorzystanie środków dotyczyło dwóch najważniejszych narodowych programów operacyjnych: Rozwój i Transport, które stanowiły dwie trzecie wydatków programów narodowych. Nie udało się natomiast wykorzystać wszystkich środków przyznanych w ramach NPO Rybołówstwo. W przypadku regionalnych programów operacyjnych można uznać, że w zasadzie wszystkie regiony wydały przyznane fundusze, a nawet wydały więcej niż zaplanowano (z wyjątkiem Sycylii). Najskuteczniejsze spośród regionów okazały się Apulia i Basilicata

4.3. Problemy w realizacji strategii

W okresie programowania 2000–2006 zanotowano zadowolające i znacznie lepsze rezultaty, jeżeli chodzi o wykorzystanie środków wspólnotowych, w porównaniu z poprzednimi okresami. Stwierdzenie to, zdaniem niektórych ekonomistów włoskich, odnosiło się bardziej do wielkości wydatków aniżeli ich jakości i zarazem rzeczywistej zdolności efektywnego wykorzystania środków⁴¹. Podobnie jak w poprzednich okresach pojawiły się pewne problemy z realizacją strategii⁴²:

⁴¹ P. Magnatti, G. Mele, G. Rosa (red.), *Fondi strutturali e infrastrutture per lo sviluppo del Mezzogiorno. Situazione, prospettive, proposte*, Confindustria, „Studi e documenti” 2001, No 40.

⁴² F. R. Averna, G. Rosa, *Mezzogiorno d'impresa. L'utopia del possibile*, Laterza, Roma–Bari 2006, s. 84–85.

– braki administracyjne i organizacyjne instytucji szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego, które stały się źródłem opóźnień w realizacji strategii, a co za tym idzie skutkowały przesunięciem w czasie realizacji ambitnych celów, a także obniżeniem prognoz dotyczących wzrostu PKB i zatrudnienia;

– nie udało się zerwać z występującą w przeszłości kwestią zastępowania środków krajowych przez środki wspólnotowe. Środki te nie rosły w porównywalnym tempie – rósł udział wydatków z budżetu wspólnotowego, zmniejszały się udziały środków pozostałych. Wciąż istotną rolę odgrywało wykorzystanie „projektów brzegowych” (*progetti sponda*) – już w połowie okresu programowania 18% działań zostało objętych przeprogramowaniem;

– duże problemy informacyjne – działania nie były realizowane pod kątem wskaźników, według których interwencje miały być oceniane. Wartości docelowe były słabo znane, co oznaczało konieczność uproszczenia procedur i wzięcia na siebie odpowiedzialności przez zarządzających programami;

– procedury wspólnotowe „wymusiły” przyjęcie strategii i instrumentów, które w innym przypadku nie zostałyby wykorzystane i dzięki temu przyczyniły się do większej sprawności instytucjonalnej. Jednakże taki mechanizm nie pojawił się wówczas w relacjach między regionami a władzami lokalnymi;

– oddziaływanie środków wspólnotowych nie przyniosło oczekiwanych impulsów wzrostowych dla obszaru *Mezzogiorno* – w tym względzie pojawiły się pytania o jakość interwencji i ich spójność z celami wzrostu gospodarczego;

– postawa władz regionalnych była najbardziej zróżnicowaną zmienną w poszczególnych regionach i tłumaczy odmienne rezultaty w nich osiągnięte – bardziej aktywna, stabilna i przejrzysta działalność władz przekładała się na lepsze rezultaty.

5. Wykorzystanie funduszy strukturalnych w okresie programowania 2007–2013

5.1. Przygotowanie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia

Włochy, jak każdy kraj Unii Europejskiej, przygotowały swoją Narodową Strategię Spójności zgodnie z wytycznymi wspólnotowymi. Dnia 3 lutego 2005 r. Zjednoczona Konferencja Państwo – Regiony opracowała wytyczne dla przygotowania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (*Quadro strategico nazionale – QSR*) na lata 2007–2013. Przedstawiciele państwa i regionów mieli okazję do konsolidacji i unifikacji programowania wspólnotowej polityki regionalnej z krajową polityką regionalną. Uzgodnili oni, iż polityka ta ma przyczynić się do podniesienia konkurencyjności i produktywności całego kraju, a także do zwiększenia wciąż niewykorzystanych zasobów południa Włoch.

Przygotowanie NSRO zostało podzielone na trzy fazy: ocena rezultatów z okresu programowania 2000–2006 przez regiony i władze centralne, negocjacje strategiczne między państwem a regionami oraz sporządzenie strategii. We wszystkich fazach przewidziano stałe zaangażowanie jednostek lokalnych oraz partnerów gospodarczych i społecznych⁴³.

W fazie pierwszej (zakończony w 2005 r.) każdy region i prowincja autonomiczna, jak również administracja centralna, sporządziły wstępne dokumenty strategiczne: regionalne dokumenty strategiczne oraz Wstępny Narodowy Dokument Strategiczny na szczeblu centralnym. Regiony południowe przedstawiły również wspólnie *Dokument strategiczny dla Południa – Wytyczne dla nowego Programu Południe*. Był on efektem długich i pracochłonnych analiz polityki rozwojowej realizowanej na południu Włoch, w którego przygotowanie zaangażowane były: Departament ds. Polityki Rozwoju i Spójności Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwo Pracy oraz regiony Abruzji, Apulii, Basilicaty, Kalabrii, Kampanii, Molise, Sardynii i Sycylii. Dokument ten o charakterze techniczno-administracyjnym przyczynił się w dużym stopniu do określenia i sporządzenia ostatecznej wersji strategii.

W fazie drugiej następowały uzgodnienia natury techniczno-administracyjnej między różnymi szczeblami władzy – administracją centralną, regionami i przedstawicielami partnerstwa gospodarczego i społecznego, którzy byli skupieni w ośmiu stolikach tematycznych i dziesięciu grupach technicznych stworzonych do zaprezentowania zakresu tematycznego interwencji przedstawionych w dokumentach wstępnych i które stały się punktem wyjścia do opracowania szkicu techniczno-administracyjnego Strategii. W kwietniu 2006 r. Departament Polityki Rozwoju i Spójności opublikował pierwszy szkic techniczno-administracyjny NSRO, a w następnym miesiącu priorytety tematyczne sformułowane w postaci czterech celów rozwoju.

Trzecia i ostatnia faza charakteryzowała się ostatecznymi ustaleniami polityki po przedstawieniu pierwszej wersji dokumentu oraz nieformalnymi spotkaniami z przedstawicielami Komisji Europejskiej, w trakcie których treść strategii została ostatecznie uporządkowana. Wspólna konferencja Państwo – Regiony uchwaliła porozumienie dotyczące NSRO 21 grudnia 2006 r.

W dniu 12 czerwca 2007 r. Włochy przedstawiły Unii Europejskiej własną propozycję NSRO wraz ze wskazaniem programów operacyjnych i środków, które polityka regionalna przeznaczyła dla tego kraju, zarówno dla terytoriów Południa, jak i Centrum-Północy. Ostateczna wersja została sporządzona po negocjacjach z Brukselą i aprobach Komisji Europejskiej 13 lipca 2007 r.

⁴³ L. Del Pezzo, *La programmazione 2007–2013 a livello nazionale*, [w:] F. De Felice, C. Fiorretti, P. Lanzilli (red.), *I fondi strutturali 2007–2013. Il nuovo ciclo di programmazione dell'Unione Europea*, Carocci, Roma 2009, s. 100.

Zatwierdzony dokument definiuje strategię spójności wybraną przez Włochy i proponuje listę programów operacyjnych, które kraj chciałby realizować przez najbliższe siedem lat. Sama strategia podzielona została na sześć sekcji: opóźnienia i szanse rozwojowe, zarys teoretyczny i doświadczenia polityki regionalnej; cele i priorytety; programy operacyjne dla makroregionów geograficznych i dla celów priorytetowych; ramy finansowe oraz realizacja strategii.

5.2. Cele ogólne i osie priorytetowe

Włoska strategia dla nowego cyklu programowania 2007–2013 wskazywała 4 cele ogólne, wśród których wyróżniono 10 priorytetów tematycznych.

Cele ogólne to:

- 1) rozwijanie ośrodków wiedzy;
- 2) poprawa jakości życia, bezpieczeństwa i integracji społecznej;
- 3) rozwój działalności produkcyjnej, usług i konkurencji;
- 4) internacjonalizacja i modernizacja gospodarki. społeczeństwa i administracji publicznej.

Wychodząc od celów ogólnych, NSRO definiują 10 związanych z nimi priorytetów tematycznych⁴⁴:

- 1) poprawa i waloryzacja zasobów ludzkich,
- 2) promocja, waloryzacja i rozpowszechnienie badań naukowych i innowacji dla poprawy konkurencyjności,
- 3) zrównoważone i efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych do rozwoju,
- 4) integracja społeczna i usługi dla podniesienia jakości życia i atrakcyjności terytorialnej,
- 5) waloryzacja zasobów naturalnych i kulturalnych w celu zwiększenia atrakcyjności dla rozwoju,
- 6) sieci i połączenia dla zwiększenia mobilności,
- 7) konkurencyjność systemów produkcyjnych i zatrudnienia,
- 8) konkurencyjność i atrakcyjność miast i obszarów miejskich,
- 9) otwarcie międzynarodowe i przyciąganie inwestycji. konsumpcji i zasobów,
- 10) zarządzanie, sprawność instytucjonalna oraz konkurencyjne i efektywne rynki.

Priorytety dotyczą co prawda całego kraju, ale różnią się intensywnością i trybem w dwóch makroregionach geograficznych, tj. w Centrum-Północy i na Południu. Cele ogólne i priorytety tematyczne powinny być w okresie siedmiu lat punktem odniesienia dla realizacji polityki regionalnej, przyjęcia bardziej adekwatnych i efektywnych kierunków działania oraz orientacji i oceny działań

⁴⁴ V. Romano (red.), *La coesione europea. Un valore, una politica, un obiettivo da realizzare...*, Guida ai fondi strutturali 2007–2013, Quaderni del CIDE, Centro Nazionale di Informazione e Documentazione Europea, Roma 2007, s. 26.

administracji publicznej oraz oszacowania jakości spójności działań publicznych z planem działania przedstawionym w NSRO.

5.3. Programy operacyjne i alokacja zasobów

W okresie programowania 2007–2013 Włochy zdefiniowały 66 programów operacyjnych finansowanych z pojedynczych funduszy: 42 z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i 24 z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Biorąc pod uwagę kryterium zakresu interwencji i podmiotów instytucjonalnych odpowiedzialnych za ich realizację, wyróżnia się trzy typy programów:

- narodowe (NPO): realizowane w sektorach strategicznych dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i zarządzane przez administrację centralną;
- regionalne (RPO): przewidziane dla działań wielosektorowych w poszczególnych regionach i zarządzane przez administrację regionalną. Dla każdego regionu włoskiego przewidziano dwa programy: jeden finansowany z EFRR, drugi zaś z EFS (w sumie 42 programy operacyjne);
- międzyregionalne (MPO): przewidziane dla przedsięwzięć, w których wymagane jest współdziałanie między zainteresowanymi regionami dla osiągnięcia korzyści skali. Programy zarządzane są przez regiony przy współdziałaniu administracji centralnej.

Każdy program operacyjny może dotyczyć tylko jednego z trzech celów polityki spójności Unii Europejskiej:

- konwergencji – w ramach tego celu realizowanych jest 19 programów dotyczących regionów południowych Włoch: Apulii, Basilicaty, Kalabrii, Kampanii i Sycylii;
- konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia – w ramach tego celu realizowane są 33 programy operacyjne dotyczące wszystkich regionów Centrum-Północy i trzech regionów Południa: Abruzji, Molise i Sardynii;
- europejskiej współpracy terytorialnej – w ramach tego celu realizowanych będzie siedem programów transgranicznych (z których sześć zarządzanych jest przez regiony włoskie), cztery programy współpracy transnarodowej (nie zarządzane przez regiony włoskie), jeden program finansowany przez EFRR i Przedakcesyjny Instrument Finansowy (ISPA) oraz dwa programy operacyjne finansowane z EFRR i Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa (EISP).

5.3.1. Programy regionalne

Tabele 44–46 przedstawiają regionalne programy operacyjne realizowane we Włoszech, z uwzględnieniem wykorzystanych funduszy strukturalnych i wysokości funduszy wspólnotowych przeznaczonych na ich realizację.

Tabela 44. Regionalne programy operacyjne realizowane w ramach celu Konwergencja w okresie programowania 2007–2013

Nazwa programu operacyjnego	Fundusz finansujący program	Wysokość wsparcia wspólnotowego (w euro)
RPO Apulia	EFRR	2 619 021 978
RPO Apulia	EFS	639 600 000
RPO Basilicata	EFRR	300 874 549
RPO Basilicata	EFS	128 946 235
RPO Kalabria	EFRR	1 499 120 126
RPO Kalabria	EFS	430 249 377
RPO Kampania	EFRR	3 432 397 599
RPO Kampania	EFS	559 000 000
RPO Sycylia	EFRR	3 269 802 550
RPO Sycylia	EFS	1 049 619 576

Źródło: Ministero dello Sviluppo Economico. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione. *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007–2013*, Roma 2007, s. 253.

Z tabeli 44 wynika, iż wielkość przyznanych środków uzależniona jest od liczby ludności regionu oraz poziomu PKB *per capita*. Stosunkowo niewielkie środki przyznane Basilicacie wynikają z tego, że region ten objęty jest pomocą przejściową (*phasing out region*). Po przyjęciu nowych państw członkowskich PKB *per capita* w tym regionie nieco przewyższył 75% średniej wspólnotowej, a więc wartość, powyżej której region traci status opóźnionego w rozwoju.

Podobna sytuacja dotyczy Sardynii, w której poziom PKB *per capita* również przekroczył 75% średniej wspólnotowej i z tego powodu utraciła status regionu Celu 1, ale została objęta pomocą przejściową w ramach Celu 2 jako region *phasing in*.

5.3.2. Programy krajowe

W okresie programowania 2007–2013 przewidziano do realizacji siedem krajowych programów operacyjnych w ramach celu Konwergencja. Przewidują one działania w takich sektorach, jak: edukacja, badania naukowe, łączność i komunikacja, bezpieczeństwo wewnętrzne oraz administracja publiczna. W niektórych przypadkach programy te będą współfinansowane przez krajowy fundusz FAS (*Fondo Aree Sottoutilizzate*). Wspólne finansowanie programów przez fundusze krajowe i wspólnotowe ma zapewnić bardziej zintegrowane skuteczne działanie programów na korzyść regionów *Mezzogiorno*⁴⁵.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 33.

Tabela 45. Krajowe programy operacyjne realizowane w ramach celu Konwergencja w okresie programowania 2007–2013

Nazwa programu operacyjnego	Fundusz finansujący program	Wysokość wsparcia wspólnotowego (w euro)
NPO Badania i konkurencyjność	EFRR	3 102 696 821
NPO Sieci i mobilność	EFRR	1 374 728 891
NPO Kompetencje dla rozwoju	EFS	742 694 746
NPO Bezpieczeństwo dla rozwoju	EFRR	579 040 437
NPO Warunki dla uczenia się	EFRR	247 654 915
NPO Zarządzanie i działania systemowe	EFS	207 143 108
NPO Zarządzanie i pomoc techniczna	EFRR	138 095 405

Źródło: Jak w tabeli 44, s. 251.

NPO „Badania i konkurencyjność” ma największy budżet spośród krajowych programów operacyjnych. Jest to konsekwencją rosnącego znaczenia badań naukowych i innowacji technologicznych i konieczności przenoszenia tej polityki na szczebel krajowy i międzynarodowy.

Zadania realizowane w ramach tego programu obejmują:

- promowanie działań o wysokiej jakości naukowej i technologicznej oraz o charakterze eksperymentalnym, które wymagają planowania ponadregionalnego;

- sprzyjanie umieszczaniu w sieci doświadczeń, projektów badawczych i innowacyjnych realizowanych przez przedsiębiorstwa i ośrodki badawcze;

- zapewnienie wsparcia finansowego dla projektów innowacyjnych o wysokim poziomie ryzyka.

Realizacja tych zadań wymaga koncentracji zasobów na celach badań, innowacji i rozwoju technologicznego o znacznej wartości strategicznej oraz reformy instrumentów prawnych oraz realizacji działań na szczeblu regionalnym i krajowym, a także ich racjonalizacji w kierunku wspierania działań najbardziej innowacyjnych.

5.3.3. NPO „Sieci i mobilność”

Na poziomie krajowym program ten ma przyczynić się do realizacji krajowego systemu logistycznego, wspierać budowę krajowej zintegrowanej, bezpiecznej, wzajemnie powiązanej i jednolitej sieci terminali transportowych i logistycznych. Podstawę konstrukcji będą stanowić systemy portowe zdolne do konkurowania na poziomie międzynarodowym. W systemie tym sieci jednolitego i wydajnego

transportu będą gwarantować łączność, sieci niematerialne – funkcjonalność, zaś warunki otoczenia – efektywność.

Co prawda, program ten będzie leżał w gestii Ministerstwa Infrastruktury, jednakże jego realizacja przewiduje współdziałanie władz regionalnych, co wymaga ścisłego współdziałania między różnymi szczeblami zarządzania, uzgodnienia instrumentów interwencji oraz integracji ze zwykłymi działaniami w tej dziedzinie.

5.3.4. NPO „Kompetencje dla rozwoju” i NPO „Warunki dla uczenia się”

Programy te realizowane są w celu osiągnięcia celów w dziedzinie kształcenia:

- podniesienia poziomu nauczania i kompetencji ludności, również w celu zagwarantowania ukończenia nauczania początkowego i kursów kształcenia, a także efektywnej równości dostępu do kursów;

- w średnim okresie: wzmocnienie i poprawa jakości systemów kształcenia i wychowania oraz ich dostosowanie do warunków lokalnych.

Obydwa programy krajowe w sektorze kształcenia mają również wzmocnić system kształcenia na terenach mających trudności z zapewnieniem odpowiedniej jakości i zapewnić na wybranych obszarach jednolite działania w treści i instrumentach i dostosowanie ich do systemu normatywnego i instytucjonalnego, w których określenie poziomu wyników i norm ogólnych dotyczących kształcenia należą do kompetencji państwa.

Projektom realizowanym w ramach programów krajowych towarzyszą w sposób komplementarny pojedyncze programy regionalne: udział ze strony regionów ma koncentrować się na osiągnięciu lepszego współdziałania między ośrodkami kształcenia, szkolenia zawodowego i zatrudnienia oraz działaniach na rzecz rozwoju miast i integracji społecznej, ofercie usług, które ułatwiłyby dostęp do szkół, np. transport publiczny, stołówki szkolne, bezpieczeństwo budynków szkolnych itd.

5.3.5. NPO „Bezpieczeństwo dla rozwoju”

Jest to kontynuacja programu z poprzedniego okresu programowania 2000–2006: NPO „Bezpieczeństwo dla rozwoju Południa” i proponuje energiczne oraz innowacyjne działania na rzecz walki z przestępczością. Są to działania o charakterze pilotażowym, mające na celu zwalczanie zjawisk przestępczych, które w szczególny sposób wpływają negatywnie na rozwój lokalny i atrakcyjność terenów. Ponieważ zastosowane będą innowacyjne technologie, wymagają one specyficznej wiedzy i dlatego program będzie realizowany na szczeblu krajowym.

5.3.6. NPO „Zarządzanie i pomoc techniczna”

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia przewidziały dwa programy mające na celu usprawnienie funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za przygotowywanie i zarządzanie programów wspólnotowej polityki regionalnej zgodnie z wytycznymi wspólnotowymi oraz poszanowaniem zasady subsydiarności.

Program operacyjny „Zarządzanie i pomoc techniczna” finansowany jest z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, natomiast NPO „Zarządzanie i działania systemowe” z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wspierają one działania w obszarze Konwergencja wspólnie z Krajowym Projektem dla Południa „Zarządzanie oraz pomoc techniczna i działania systemowe” przeznaczonym dla wszystkich regionów południowych Włoch.

NPO „Zarządzanie i pomoc techniczna” nawiązuje do programu operacyjnego z poprzedniego okresu programowania 2000–2006, oczywiście z pewnymi korektami związanymi ze zmianami we wspólnotowej polityce regionalnej. Zadaniem tego programu jest przede wszystkim promowanie wszelkich działań, mających na celu wspieranie procesu programowania i przeprowadzenia działań realizowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności: pomoc techniczna, usprawnienie oceny projektów, promowanie działalności informacyjnej i reklamowej, poprawa informacji statystycznych.

5.3.7. NPO „Zarządzanie i działania systemowe”

Program ten ma na celu wspieranie wszystkich działań koniecznych do rozwoju zdolności do kierowania, monitorowania i oceny złożonych procesów, a także tworzenia standardów, wspólnych formuł zgodnie z polityką europejską, w szczególności Europejską Strategią Zatrudnienia umieszczoną w Strategii Lizbońskiej oraz z procesem „Kształcenie i wychowanie 2010”.

Działania przewidziane w ramach tego programu operacyjnego skierowane są na opracowywanie odpowiednich standardów, działalność monitorowania, oceny i analizy o znaczeniu krajowym oraz przyjęcie odpowiednich metod wsparcia w różnych dziedzinach, a w szczególności polityki w zakresie kształcenia, pracy i integracji społecznej.

Dla zagwarantowania efektywności program ten powinien działać w ścisłej synergii z programami regionalnymi oraz powinien osiągnąć pełną komplementarność z krajowymi programami „Zarządzanie i pomoc techniczna” oraz „Kompetencje dla rozwoju” w szczególności nakierowanymi na działania z zakresu kształcenia.

5.3.8. Programy międzyregionalne

W okresie programowania 2007–2013 przewidziano do realizacji dwa programy operacyjne: MPO „Energia odnawialna i oszczędność energii” oraz MPO „Zasoby kulturalne, naturalne i turystyka”. Obydwa programy stanowią innowacyjną formę interwencji skierowaną na osiągnięcie celów na obszarach wykraczających poza terytorium jednego regionu⁴⁶.

Programy międzyregionalne stanowią formę interwencji eksperymentalnych łączących charakter i zakres ponadregionalny działań przewidzianych przez program z bezpośrednią obecnością poszczególnych władz regionalnych zarówno w fazie planowania, programowania, jak i realizacji interwencji. W rzeczywistości programy międzyregionalne są programowane i realizowane przez koalicję władz regionalnych przy współdziałaniu administracji centralnej lub innych instytucji o zasięgu krajowym.

W okresie programowania 2007–2013 Narodowa Strategia Spójności przewidziała dwa programy operacyjne finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz dwa programy „Energia odnawialna” oraz „Kultura i turystyka” finansowane ze środków krajowych (*Fondo per le aree sottoutilizzate*). Programy te są postrzegane jako instrumenty pomocnicze pod względem celów strategicznych realizowanych w tych dziedzinach przez programy regionalne.

Tabela 46. Międzyregionalne programy operacyjne realizowane w ramach celu: Konwergencja w okresie programowania 2007–2013

Nazwa programu operacyjnego	Fundusz finansujący program	Wysokość wsparcia wspólnotowego (w euro)
Energia odnawialna i oszczędność energii	EFRR	803 893 176
Zasoby kulturalne, naturalne i turystyka	EFRR	515 575 907

Źródło: Jak w tabeli 44.

5.3.9. NPO „Energia odnawialna i oszczędzanie energii”

Pierwszy z programów jest elementem realizacji terytorialnej polityki energetycznej odnoszącej się do poziomu ponadregionalnego. Realizacja polityki energetycznej w dziedzinie polityki regionalnej wymaga silnej harmonizacji działań ze strony wszystkich właściwych instytucji regionalnych, aby wysiłki poszczególnych regionów doprowadziły do realizacji celów ustalonych na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

⁴⁶ L. Del Pezzo, *La programmazione 2007–2013...*, s. 133.

Program operacyjny „Energia odnawialna i oszczędzanie energii” jest generalnie nakierowany na zwiększenie podaży energii, poprawę wydajności energetycznej oraz promocję oraz rozwój wykorzystania energii odnawialnej i alternatywnej (takiej jak energia słoneczna, wiatru, biomasa) w taki sposób, aby przyczynić się do osiągnięcia celów ustalonych przez Strategię Lizbońską. Zgodnie z nią do 2010 r. 21% energii miało pochodzić ze źródeł odnawialnych.

5.3.10. NPO „Zasoby kulturalne, naturalne i turystyka”

Program ten ma na celu zwiększenie atrakcyjności terytorialnej i stworzenie szans rozwoju i zwiększenia zatrudnienia w regionach Celu 1 poprzez działania skierowane na podniesienie wartości ich zasobów naturalnych, artystycznych i kulturalnych. Te ambitne cele mogą być zrealizowane tylko dzięki jednolitej strategii prowadzonej przez władze regionalne i lokalne oraz właściwe instytucje centralne, aby stworzyć atrakcyjny obraz Włoch na arenie międzynarodowej.

Doświadczenia z poprzedniego okresu programowania 2000–2006 pokazują, że działania prowadzone przez pojedyncze regiony nie były wystarczające. Jedynie działania prowadzone na skalę ponadregionalną mogą poprawić konkurencyjność i atrakcyjność regionów na światowym rynku turystycznym.

Program operacyjny „Zasoby kulturalne, naturalne i turystyka” ma za zadanie uatrakcyjnić cały kompleks zasobów (klimat, przyroda, kultura, historia, tradycje) istniejących w poszczególnych regionach. Program koncentruje się w szczególności na miejscach niedocenianych, które mają znaczenie ponadregionalne, tak aby zostały włączone w sieci szlaków archeologicznych, historycznych lub turystycznych, które obejmują pomniki przyrody, historii, muzea.

Realizacja programu międzyregionalnego miała doprowadzić do efektywnej integracji działań terytorialnych związanych z podnoszeniem wartości atrakcji turystycznych o dużym znaczeniu oraz ich promocją poprzez podjęcie następujących działań:

- określenie sieci atrakcji turystycznych o znaczeniu ponadregionalnym i w ten sposób zintegrowanej oferty, która stałaby się fundamentem działalności, mającej przyciągnąć turystów i promocji produktów kulturalnych, środowiskowych i turystycznych na rynkach światowych;
- utworzenie międzyregionalnych łańcuchów produkcyjnych związanych z uatrakcyjnianiem zasobów oraz turystyki, których rozwój może być pobudzony dzięki interwencjom charakteryzującym się wystarczającymi środkami;
- przyjęcie jednolitej polityki w zakresie marketingu i komercjalizacji turystycznej w celu zbudowania systemu, aby móc zintegrować w nim działania promocyjne realizowane na szczeblu pojedynczych regionów lub na szczeblu subregionalnym.

Program ten ma uzupełniać, a nie zastępować działania realizowane przez poszczególne regiony w tym zakresie. Integracja dwóch poziomów interwencji jest zagwarantowana przez fakt, iż uczestniczące regiony znają strategię przewidzianą w programie międzyregionalnym i mogą dostosować własne działania w ten sposób, aby uniknąć powielania działań.

5.4. Postępy w realizacji Narodowych Strategicznych Ram odniesienia w okresie programowania 2007–2013

W okresie finansowania 2007–2013 na Cel 1 przewidziano dla regionów włoskich kwotę ok. 43,6 mld euro, z czego 22 mld stanowiło współfinansowanie krajowe poprzez Fundusz Rotacyjny, podczas gdy 17,8 mld euro ma zostać sfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), zaś 3,7 mld ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Do 30 kwietnia 2012 r. zrealizowano ogółem 53,55% zobowiązań i 19,91% płatności.

Tabela 47. Wykonanie finansowe w ramach celu Konwergencja w podziale na fundusze na 30 kwietnia 2012 r.

Środki ogółem (a)	Z tego EFS	Z tego EFRR	Z tego wkład publiczny krajowy	Zobowiązania (b)	Płatności (c)	Zobowiązania (b/a)	Płatności (c/a)
w euro						w %	
35 916 241 783		17 882 902 254	18 033 339 529	19 234 111 447	7 149 167 842	53,6	19,9
7 683 090 756	3 757 523 042		3 925 567 714	3 902 141 414	2 102 355 421	50,9	27,4
43 599 332 539	3 757 523 042	17 882 902 254	21 958 907 243	23 136 252 861	9 251 523 263	53,1	21,2

Źródło: Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ragioneria dello Stato, *Monitoraggio Interventi Comunitari. Programmazione 2007/2013. Obiettivo Convergenza*, VI 2012, s. 6.

Z tabeli 47 wynika, iż w przypadku płatności większym stopniem zaawansowania charakteryzowały się wydatki finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego (27,42%), podczas gdy płatności w ramach programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zrealizowano w 19,9%. Porównując wielkość zobowiązań, sytuacja jest podobna, ale stopień zaawansowania jest zbliżony 53,6% w przypadku EFRR i 50,9% dla EFS. Oznacza to, że regiony Celu 1 radzą sobie słabo z absorpcją środków wspólnotowych. Dla porównania regiony włoskiego Celu 2 miały w tym samym czasie zrealizowanych 36,5% płatności i 49,6% zobowiązań⁴⁷.

⁴⁷ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria dello Stato, *Monitoraggio Interventi*

W tabeli 48 pokazano wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego w regionach kohezyjnych w podziale na osie priorytetowe.

Tabela 48. Wykonanie finansowe EFS według osi priorytetowych w ramach celu Konwergencja na 30 kwietnia 2012 r.

Oś priorytetowa	Środki ogółem (a)	Zobowiązania (b)	Płatności (c)	Zobowiązania (b/a)	Płatności (c/a)
w euro			w %		
1. Adaptacja	747 285 492	249 525 449	127 490 989	33,39	17,06
2. Zatrudnienie	2 461 199 469	828 531 411	345 442 786	33,66	14,04
3. Włączenie społeczne	516 049 558	196 149 923	120 134 221	38,01	23,28
4. Kapitał ludzki	3 110 483 646	2 322 045 704	1 385 016 257	74,65	44,53
5. Międzyregionalność i transnarodowość	144 609 234	34 252 737	17 889 276	23,69	12,37
6. Pomoc techniczna	269 796 420	108 473 799	61 086 060	40,21	22,64
7. Zdolność instytucjonalna	387 664 615	147 099 761	36 067 838	37,95	9,30
8. Równe szanse i likwidacja dyskryminacji	31 071 468	16 062 629	9 227 993	51,70	29,70
Ogółem	7 668 159 902	3 902 141 414	2 102 355 421	50,89	27,42

Źródło: Jak w tabeli 47, s. 6.

Z tabeli 48 wynika, iż wykorzystanie środków EFS w różnych osiach priorytetowych cechuje się znacznym zróżnicowaniem. Relatywnie dobre wyniki (44,5% przewidzianych płatności i 75% zobowiązań) zanotowano w osi priorytetowej Kapitał ludzki, na którą przewidziano najwięcej, bo aż 40% środków z EFS. Dzięki najlepszym wynikom uzyskanym właśnie w tej osi udało się poprawić rezultaty dla całego Europejskiego Funduszu Społecznego. Na drugim biegunie znajdują się wydatki w ramach Osi 2, 5 i 7, w których zanotowano bardzo niewielki postęp – płatności nie przekroczyły 15%, zaś zobowiązania 40% przewidzianych środków.

Interesujące wydaje się również zestawienie wydatków w ramach EFS w podziale na programy operacyjne.

Tabela 49. Wykonanie finansowe EFS według programów operacyjnych na dzień 30 kwietnia 2012 r.

Program operacyjny	Środki ogółem (a)	Zobowiązania (b)	Płatności (c)	Zobowiązania (b/a)	Płatności (c/a)
w euro			w %		
RPO Apulia	1 279 200 000	487 663 149	328 925 575	38,1	25,7
RPO Basilicata	322 365 588	166 371 001	119 709 433	51,6	37,1
RPO Kalabria	860 498 754	368 389 926	237 864 741	42,8	27,6
RPO Kampania	1 118 000 000	384 570 863	171 196 328	34,4	15,3
RPO Sycylia	2 099 239 152	835 352 864	369 187 568	40,1	17,7
NPO Administracja i działania systemowe	517 857 770	413 051 704	143 546 570	79,8	27,7
NPO Kompetencje dla rozwoju	1 485 929 492	1 246 741 907	731 925 206	83,9	49,3
Ogółem	7 683 090 756	3 902 141 414	2 102 355 421	50,9	27,4

Źródło: Jak w tabeli 47, s.7.

Z tabeli 49 wynika, iż zdecydowanie lepiej wypada realizacja krajowych programów operacyjnych, których zaawansowanie jest wyższe od średniej, natomiast dużo słabiej wypada realizacja programów regionalnych. Dramatycznie słabo po półmetku realizacji programów operacyjnych wygląda zaawansowanie wydatkowania środków w RPO Kampania (zaledwie 15,3% płatności) oraz RPO Sycylia (17,7%). Regionem, w którym było największe zaawansowanie realizacji programu operacyjnego, jest Basilicata, mająca status regionu *phasing out* (51,6% wykonania planu, wzięwszy pod uwagę zobowiązania i 37,1% płatności). Może to świadczyć o niskiej sprawności administracji regionalnej w *Mezzogiorno*.

Dla porównania w regionach celu Konkurencyjność i zatrudnienie z funduszu EFS wydano 41,4%, zaś zobowiązania stanowiły 62,2% zaprogramowanych środków. Najlepsze rezultaty osiągnięto w ramach RPO PA Trydent 56,4% (zobowiązania 92%) i RPO Emilia Romania – 52,5% (zobowiązania 76,7%). Lepsze wyniki niż regiony celu Konwergencja osiągnęły również dwa regiony *Mezzogiorno* należące do Celu 2: Marche (44,8%) oraz Sardynia (41,5%)⁴⁸.

Następna tabela 50 pokazuje stan zaawansowania wydatków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w podziale na programy operacyjne.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 7.

Tabela 50. Wykonanie finansowe EFRR według programów operacyjnych na dzień 30 kwietnia 2012 r.

Program operacyjny	Środki ogółem (a)	Zobowiązania (b)	Płatności (c)	Zobowiązania (b/a)	Płatności (c/a)
	w euro			w %	
RPO Apulia	5 238 043 956	3 242 840 005	1 268 641 235	61,9	24,2
RPO Basilicata	752 186 373	463 284 911	257 391 589	61,6	34,2
RPO Kalabria	2 998 240 052	1 316 854 620	527 513 091	43,9	17,6
RPO Kampania	6 864 795 198	4 220 730 678	904 144 973	61,5	13,2
RPO Sycylia	6 539 605 100	2 598 815 277	678 536 891	39,7	10,3
MPO Zasoby kulturalne naturalne i turystyka	1 015 684 536	277 493 730	166 010 165	27,3	16,3
MPO Energia odnawialna i oszczędność energii	1 607 786 352	727 989 101	401 218 714	45,3	24,9
NPO Administracja i działania systemowe	276 190 810	139 374 100	84 265 935	50,5	30,5
NPO Warunki dla uczenia się	510 777 108	465 238 676	204 465 710	91,1	40,0
NPO Sieci i mobilność	2 749 457 782	1 148 605 157	450 384 371	41,8	16,4
NPO Badania naukowe i konkurencyjność	6 205 393 642	3 927 233 987	1 664 994 779	63,3	26,8
NPO Bezpieczeństwo dla rozwoju	1 158 080 874	473 735 102	343 650 051	40,9	29,7
OGÓŁEM	35 916 241 783	19 234 111 447	7 149 167 842	53,6	19,9

Źródło: Jak w tabeli 47, s.7.

Z tabeli 50 wynika, iż stopień wykorzystania środków EFRR w regionach Celu 1 był niski. W przypadku płatności ponownie lepsze rezultaty zanotowano w przypadku programów krajowych aniżeli programów regionalnych. Jedynym wyjątkiem był Program operacyjny: Sieci i mobilność, w ramach którego zrealizowano do 30 kwietnia 2012 r. zaledwie 16,35 płatności i 41,8% zobowiązań.

W odniesieniu do regionów ponownie słabe rezultaty zanotowano w Kampanii i na Sycylii (wydano poniżej 15% przewidzianych środków), zaś najlepsze w Basilicacie (34,2%). Dla porównania w regionach Celu 2 wydano ze środków EFRR już 31,5%, zaś zakontraktowano ponad połowę. Największy stopień

wykorzystania środków zanotowano w Trydencie (45,7%) oraz Dolinie Aosty (41,5%). Stosunkowo dobre rezultaty zanotowały regiony *Mezzogiorno*: Abruzja (39,2%) oraz Sardynia (29%).

W ostatnich trzech latach duża część środków z EFRR służyła do finansowania działań antykryzysowych. Jak się szacuje, w latach 2009–2010 ok. 42% zobowiązań w ramach EFRR było przeznaczone na realizację takich działań. Wykorzystanie tych funduszy było jednak odmienne w regionach Celu 1 i pozostałych. O ile regiony Celu 2 wykazały postęp w wykorzystaniu środków EFRR, przekraczając nawet plany na lata 2009–2010, to regiony kohezyjne nie zanotowały nawet przyspieszenia wydatkowania środków wspólnotowych⁴⁹.

6. Ocena realizacji wspólnotowej polityki spójności we Włoszech

Środki wspólnotowe odegrały istotną rolę we wspieraniu gospodarki *Mezzogiorno* w okresie strukturalnej transformacji, oznaczającej odejście od realizowanych od lat pięćdziesiątych interwencji nadzwyczajnych. W tych trudnych okolicznościach w regionach Celu 1 nie odnotowano pozytywnych rezultatów w kwestii zmniejszania różnic rozwojowych z resztą kraju⁵⁰, ale udało się zmniejszyć uzależnienie od reszty kraju.

Tendencje te były wynikiem nie tylko działań wspólnotowych, ale również czynników makroekonomicznych, politycznych i instytucjonalnych:

– z makroekonomicznego punktu widzenia ogromne cięcia w wydatkach publicznych, rosnąca rola modelu wzrostu opartego na eksporcie, prywatyzacja dużych przedsiębiorstw państwowych i nasilająca się konkurencja, będąca wynikiem stworzenia wspólnego rynku dotknęła regiony Celu 1 bardziej niż w innych krajach ze względu na ich niską konkurencyjność i uzależnienie od funduszy publicznych;

– z politycznego i instytucjonalnego punktu widzenia rosnący sprzeciw wobec transferu środków do regionów Celu 1, rozbitcie tradycyjnych więzi między władzami krajowymi i regionalnymi oraz postępująca decentralizacja skłoniła społeczeństwo południa Włoch do poszukiwania bardziej autonomicznej drogi rozwoju.

Programy wspólnotowe realizowane w dwóch pierwszych okresach programowania odegrały istotną rolę stabilizacyjną w okresie ograniczenia włoskich

⁴⁹ T. Fabbris, F. Michielin, *The economy of the Italian regions: recent developments and responses to the economic crisis*, European Commission, DG Regional Policy, Working Paper No 1/2010, s.11.

⁵⁰ A. Bruzzo, A. Venza, *Le politiche strutturali e di coesione economica e sociale dell'Unione Europea. Un'analisi introduttiva con particolare riferimento all'Italia*, Cedam, Padova 1998, s. 186–187.

wydatków publicznych (z 0,8% PKB w 1983 do 0,25% w 1994 r.). W szczególności przyczyniły się do:

- adaptacji przedsiębiorstw do zmienionych warunków rynkowych, w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa zwiększyły swoją produktywność dzięki środkom wspólnotowym;

- poprawy stanu infrastruktury w dziedzinie komunikacji, m.in. oddano do użytku autostradę Palermo – Messyna oraz szybką kolej Rzym – Neapol;

- rozpoczęcia wielu inicjatyw w dziedzinie zasobów ludzkich. Szczególnie pomyślnie okazały się działania w dziedzinie edukacji (wyższe szkoły techniczne, uniwersytety), natomiast tradycyjne szkolenia nie były dostosowane do potrzeb lokalnych i były skierowane głównie do bezrobotnych;

- uzyskania w rolnictwie dobrych wyników, jeśli chodzi o wsparcie produkcji i produktów lokalnych, natomiast w dziedzinie rozwoju wsi pozytywne rezultaty zanotowano w działalności agroturystycznej; usługi dla produkcji rolnej były pożyteczne, ale nie okazały się dostatecznym wsparciem produkcji rolnej.

Obok efektów pozytywnych wystąpiło również szereg niedociągnięć:

- prawie kompletny brak efektów synergicznych działań, które mogłyby pobudzić rozwój całej gospodarki; szczególnie wiele bezproduktywnych inwestycji podjęto w sektorze infrastruktury;

- brak strategii rozwojowej – realizowane działania nie stanowiły spójnej, zintegrowanej strategii rozwojowej (nie zawierały selekcji i kwantyfikacji celów, specyfikacji mechanizmów przyczynowych, które prowadziłyby do osiągnięcia pewnych celów). Strategia, która zawierała zbyt wiele ambitnych celów, dużą liczbę programów i przedsięwzięć i koncentrowała się na działalności podtrzymującej normalne funkcjonowanie gospodarki, nie mogła być uznana za rozwojową;

- brak strategii rozwojowej był wynikiem słabości programowania na poziomie krajowym, programy miały charakter sektorowy i były zarządzane przez różne ośrodki (np. ministerstwa), które często nie koordynowały swoich działań;

- problemy z zarządzaniem – prowadziły do opóźnień w inicjowaniu programów oraz dublowania działań. Nie było to związane z niekompetencją urzędników, ale bardziej z organizacją zarządzania, w której wiedza skupiona była na urzędniku odpowiedzialnym za fundusz bądź działanie. Zmiana na stanowisku oznaczała bardzo duże opóźnienia w realizacjach projektów;

- niedociągnięcia związane z programowaniem i zarządzaniem odbiły się na niskim stopniu wykorzystaniu funduszy strukturalnych w regionach Celu 1 – w pierwszym okresie programowania było to zaledwie 72%, w okresie następnym 94%.

Negatywne doświadczenia z dwóch pierwszych okresów programowania, krytyka zarówno ze strony instytucji europejskich, jak i społeczeństwa włoskiego wymusiły dokonanie zmian. Reforma instytucjonalna, zwiększenie koordynacji między programowaniem krajowym i wspólnotowym, a także regionalizacja zarządzania finansowego przyniosły efekty w trzecim okresie programowania.

W okresie programowania 2000–2006 po raz pierwszy przekroczono wartości zaprogramowane zarówno pod względem środków zakontraktowanych (o prawie 25%) i zrealizowanych płatności (o ponad 3%). Pozytywnie należy ocenić również wystąpienie procesu konwergencji dochodowej w stosunku do pozostałej części Włoch. Jednakże wyniki gospodarcze uzyskane przez regiony Celu 1 nie były zadowalające. W tym czasie wzrost najważniejszego wskaźnika, czyli PKB na głowę jednego mieszkańca, wynosił rocznie zaledwie 1,2%, co oznacza, iż był dużo niższy od zakładanego (3,9% do 2006 r.), a nawet niższy od przeciętnego wzrostu starych krajów unijnych EU-15 (2%). Z tego względu pomimo wydatkowania ponad 48 mld euro w ramach środków przeznaczonych na konwergencję można stwierdzić, iż nie odnotowano jej na poziomie wspólnotowym, zaś na poziomie krajowym była bardzo powolna⁵¹.

Również na rynku pracy nie zaobserwowano przełomu. Stopa zatrudnienia na południu Włoch (45,9% w 2005 r.) należała do najniższych w całej Unii Europejskiej, wliczając w to nowe kraje członkowskie. Stopa ta była o 20 punktów procentowych niższa od stopy dla pozostałej części Włoch i 25 punktów od wytycznych, które Unia Europejska zamieściła w Strategii Lizbońskiej. Ponadto obniżyła się w ujęciu absolutnym stopa aktywności zawodowej, co oznacza, że coraz większa liczba obywateli południa Włoch zrezygnowała z poszukiwań pracy. Oczekiwanie, że fundusze wspólnotowe odwrócą tę tendencję, nie ziściły się.

Na podstawie powyższych informacji można wyciągnąć wniosek, iż fundusze strukturalne w południowych Włoszech nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Dotyczy to w szczególności czterech regionów: Kalabrii, Kampanii, Apulii i Sycylii, na które przypada większość populacji i wytwarzanego PKB w południowej części kraju. Wyniki są jeszcze bardziej rozczarowujące, biorąc pod uwagę, iż środki wspólnotowe stanowiły ok. 3% PKB tej części Włoch, co teoretycznie powinno znacznie przyspieszyć rozwój gospodarczy.

Warto zwrócić uwagę, iż w przypadku obszarów Celu 1 regiony, które dokonują wydatków, ale nie osiągną pułapu 75% średniej wspólnotowej, uzyskują dodatkowy bonus w postaci kolejnych 7 lat wsparcia z Unii Europejskiej. To udało się czterem dużym regionom z południa Włoch, które w bieżącym okresie finansowania objęte są wsparciem w ramach celu: Konwergencja. Kuriozalne wydaje się natomiast to, iż według symulacji w przyszłym okresie programowania 2014–2020 wsparciem objęte zostaną dwa kolejne regiony włoskie, gdyż Molise i Basilicata wykazują poziom PKB *per capita* na poziomie nie przekraczającym 75% średniej wspólnotowej⁵².

⁵¹ K. Lewandowski, *Implementation of Community cohesion policy in Italy and its role in elimination of regional disparities*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2010, Vol. 13, No 4, s. 38.

⁵² K. Lewandowski, *Polityka regionalna UE w okresie programowania 2014–2020 – wyzwania i problemy*, „Zeszyty Naukowe, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Społeczna w Ostrołęce” 2011, nr 9, s. 142.

Sytuacja ta wydaje się jeszcze bardziej dramatyczna, jeśli weźmiemy pod uwagę następujące okoliczności:

1) próg 75% średniej wspólnotowej został znacznie obniżony dzięki przystąpieniu nowych państw członkowskich, zaś cztery regiony włoskie nadal zachowały status regionów zacofanych w bieżącym okresie programowania, a ich liczba wzrośnie do sześciu w przyszłym;

2) słabe wyniki osiągnięte przez włoskie regiony Celu 1 nie są dla tych obszarów czymś niezwykłym – stanowią one niemal unikalny przypadek w Europie utrzymywania się w niedorozwoju pomimo zainwestowania w nich olbrzymich środków publicznych.

Z informacji tych wynika, iż mimo gruntownej przebudowy polityki wspierania obszarów słabo rozwiniętych we Włoszech na początku lat dziewięćdziesiątych można nadal mówić o utrzymywaniu się dualizmu gospodarczego. Zmiana logiki interwencjonizmu, odpolitycznienie decyzji i większa decentralizacja nie przełożyły się od razu na osiągnięte rezultaty ekonomiczne. Istnieje również podejrzenie, iż wydatki publiczne i środki strukturalne mogą w dużej skali być defraudowane i przechwytywane przez zorganizowaną przestępczość.

Podsumowanie

Włochy stanowią interesujący przykład realizacji polityki spójności. Pomimo bardzo długich, sięgających lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku, tradycji w prowadzeniu polityki, mającej na celu niwelowanie różnic regionalnych i olbrzymich wydatków poniesionych na jej realizację, wyniki osiągnięte przez ten kraj są wyjątkowo skromne.

Pod koniec lat osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych włoska polityka spójności zmieniła się radykalnie. Zakończona została polityka inwestycji nadzwyczajnych dla Południa, rozszerzyły się granice terytorialne interwencji – nie koncentrowały się one jedynie na Południu, ale objęły wszystkie tereny problemowe Włoch. Zmianę tę wymusiła reforma funduszy strukturalnych Wspólnoty w 1988 r. Niespójność włoskiej polityki ze wspólnotową zdeterminowała zmianę celów, zasad, instrumentów i procedur poprzez neutralizację grup nacisku i aktywację koalicji uczestników, złożonych z przedstawicieli administracji rządowej i regionalnej, co umożliwiło zmianę polityki.

Odnosząc się do postawionych na wstępie pytań badawczych, należy uznać, iż długoletnie doświadczenia Włoch we wspieraniu terenów słabo rozwiniętych były w znacznej mierze przeszkodą, a nie pomocą we wdrażaniu polityki wspólnotowej. Próba narzucenia praktyk włoskich we wspólnotowej polityce spójności przyniosło efekt odwrotny do zamierzonego – pojawiły się problemy z programowaniem i zarządzaniem funduszami. To spowodowało, iż w pierwszym okresie

programowania Włochy osiągnęły najsłabszy rezultat pod względem wykorzystania środków wspólnotowych wśród krajów członkowskich.

Kolejne okresy programowania przyniosły postęp w stopniu wykorzystania funduszy strukturalnych. Uwzględnienie tzw. projektów brzegowych, czyli takich, które miały być finansowane z pieniędzy krajowych, rodzi jednak wątpliwość, czy rosnący odsetek wykorzystanych środków szedł w parze z ich jakością. Brak zauważalnych efektów synergicznych i powolne tempo wzrostu gospodarki południowych Włoch są tego potwierdzeniem.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można uznać, iż fundusze strukturalne UE wpłynęły korzystnie na rozwój *Mezzogiorno*. Przede wszystkim zamortyzowały negatywne skutki zakończenia interwencji nadzwyczajnych i ograniczenia wysokości subwencji, od których południe Włoch stawało się coraz bardziej uzależnione. Pozytywne skutki zanotowano również w wielu obszarach, na które przeznaczone były fundusze strukturalne – infrastruktura, edukacja, kultura, a w przypadku przedsiębiorstw poprawa ich adaptacyjności do zmieniających się warunków oraz zwiększenie innowacyjności. Środki wspólnotowe nie były jednak w stanie wydatnie zwiększyć ogólnej dynamiki rozwoju tych terenów – tempo wzrostu było niższe nie tylko od prognozowanych wielkości, ale również od innych regionów problemowych w starych krajach unijnych.

ROZDZIAŁ V

POMIAR ZRÓŻNICOWANIA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO WE WŁOSZECH I SKUTECZNOŚCI PROWADZONEJ POLITYKI

W rozdziale tym nastąpi próba empirycznej weryfikacji dwóch z trzech głównych tez pracy. W części pierwszej przeprowadzona zostanie analiza porównawcza włoskich regionów *Mezzogiorno* z wybranymi regionami kohezyjnymi ze „starych krajów członkowskich”. Ma ona na celu sprawdzenie, czy występuje w nich konwergencja w stosunku do średniej wspólnotowej, a także, jak na tle innych regionów kształtują się dwa inne ważne dla rozwoju wskaźniki – stopa bezrobocia i wielkość wydatków na badania i rozwój.

W drugim podrozdziale zostanie przeprowadzona analiza różnic rozwojowych między *Mezzogiorno* a Centrum-Północą. Jej przedmiotem będą takie wskaźniki, jak: PKB *per capita*, zatrudnienie, wydajność pracy i stopa bezrobocia. Będzie to zarazem kontynuacja rozważań rozpoczętych w rozdziale 2, w którym pokazano kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych do początków lat osiemdziesiątych. W tej części pracy analiza obejmie okres od początku lat osiemdziesiątych do czasów współczesnych.

Trzecia część to weryfikacja wpływu funduszy wspólnotowych na proces konwergencji we Włoszech. Analizę poprzedza krótkie omówienie dotychczasowych badań w tym zakresie, a następnie przedstawiona zostanie propozycja modelu ekonometrycznego i jego praktyczne wykorzystanie. Pod koniec rozdziału zaprezentowane zostaną również pewne propozycje pod adresem możliwości pobudzenia rozwoju w regionach *Mezzogiorno*.

W rozdziale tym postawione będą następujące pytania badawcze: czy regiony włoskiego *Mezzogiorno* rozwijały się w tempie podobnym do innych regionów Celu 1 ze „starych” państw członkowskich? Czy regiony Południa odrabiały w analizowanym okresie dystans do swoich odpowiedników z części centralnej i północnej? Czy między regionami włoskimi zachodzi proces konwergencji realnej rozumianej jako wyrównywanie się poziomu realnego PKB *per capita*?

1. Pozycja regionów południowych Włoch na tle innych regionów kohezyjnych w „starych” krajach członkowskich

Porównując włoskie regiony Celu 1 z ich odpowiednikami z innych starych krajów członkowskich, można zaobserwować, iż z wyjątkiem Basilicaty nie nastąpiła żadna istotna poprawa ich pozycji. Warto zwrócić uwagę, iż jeszcze przed poszerzeniem Unii o kraje Europy Środkowo-Wschodniej cztery regiony południowe znajdowały się blisko granicy 75% średniej wspólnotowej, zaś trzy z nich (Abruzja, Molise i Sycylia) były blisko tej granicy od samego początku. Abruzja przestała być regionem Celu 1 już w 1994 r., w 2000 r. ten status utracił również region Molise. W okresie programowania 2007–2013 status regionu Celu 1 zachowały jedynie cztery regiony: Apulia, Kalabria, Kampania oraz Sycylia.

Tabela 51. Porównanie PKB *per capita* (według parytetu siły nabywczej) w wybranych regionach starych krajów członkowskich w 1989, 1994, 2001 oraz 2008 (EU = 100)

Kraj/region	1989	1994	2001	2008	Zmiana
Grecja					
Anatoliki Makedonia	49,6	54,5	53,4	66,3	+ 16,7
Kentriki Makedonia	56,7	63,5	67,1	81,2	+ 24,5
Dytiki Makedonia	62,0	58,7	67,7	81,2	+ 19,8
Thessalia	52,8	56,1	60,2	77,9	+ 25,1
Ipeiros	41,5	42,7	54,0	73,3	+ 32,2
Ionia Nisia	49,4	55,5	59,9	89,8	+ 40,4
Dytiki Ellada	46,0	52,0	52,7	72,8	+ 26,8
Sterea Ellada	55,7	56,6	94,9	100,3	+ 44,6
Peloponissos	52,4	53,2	63,9	84,1	+ 31,7
Attiki	63,2	73,9	71,2	112,7	+ 49,5
Voreio Aigaio	47,5	57,4	62,0	79,5	+ 32,0
Notio Aigaio	66,6	73,4	76,5	113,3	+ 46,7
Kriti	57,9	64,5	64,4	93,9	+ 36,0
Hiszpania					
Andalucia	55,8	58,0	63,1	79,6	+ 23,8
Asturia	68,7	70,0	72,4	97,0	+ 28,3
Canarias	71,6	73,5	79,1	90,2	+ 18,6
Cantabria	72,0	72,3	82,7	104,8	+ 32,8
Castilla y Leon	66,9	72,4	78,0	100,4	+ 33,5
Castilla la Mancha	62,6	65,4	67,1	79,8	+ 17,2
Ceuta y Melilla	56,4	60,0	68,0	95,9	+ 39,5

Tabela 51. cd

Comunidad Valenciana	75,2	75,5	81,1	92,7	+ 17,5
Extremadura	44,9	51,6	53,5	72,8	+ 27,9
Murcia	66,3	66,6	71,2	85,4	+ 19,1
Irlandia					
	65,4	87,3	117,6	135,4	+ 70,0
Portugalia					
Açores	42,9	59,0	78,4	67,5	+ 24,6
Alentejo	59,2	56,7	60,7	72,1	+ 12,9
Algarve	60,4	66,3	72,4	85,6	+ 25,2
Centro	45,6	55,5	57,9	64,3	+ 18,7
Lisboa e Vale do Tejo	83,3	93,4	94,7	108,5	+ 25,2
Norte	50,7	59,8	56,9	62,1	+ 11,4
Niemcy					
Brandenburg	44,6 ^a	71,8	67,0	82,3	+ 37,7
Mecklenburg-Vorpommern	44,5 ^a	70,1	65,9	81,3	+ 36,8
Sachsen	43,0 ^a	70,8	67,3	86,3	+ 43,3
Sachsen-Anhalt	41,3 ^a	67,1	65,3	85,3	+ 44,0
Thüringen	41,0 ^a	–	66,2	84,2	+ 43,2
Włochy – <i>Mezzogiorno</i>					
Abruzzo	85,5	87,9	82,8	85,5	0
Basilicata	64,1	69,3	70,5	76,3	+ 12,2
Calabria	60,4	60,2	62,1	65,5	+ 5,1
Campania	67,0	66,7	65,1	65,5	– 1,5
Molise	76,7	77,7	78,1	80,2	+ 3,5
Puglia	67,4	68,2	65,0	67,4	0
Sardegna	74,1	78,6	76,0	78,7	+ 4,6
Sicilia	63,7	67,2	65,3	66,4	+ 2,7

^a Dane za rok 1992.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z EUROSTAT.

Przedstawione dane w tabeli 51 wskazują, iż status ekonomiczny regionów włoskich niewiele zmienił się w porównaniu z innymi regionami starych państw członkowskich. Można zauważyć, że poza regionami *Mezzogiorno* status innych regionów zdecydowanie się poprawił. Spektakularny sukces odniosły regiony irlandzkie, które należą obecnie do najbogatszych regionów Europy. Również prawie wszystkie regiony hiszpańskie przekroczyły próg 75% średniej wspólnotowej (wyjątek Extremadura), a niektórym udało się osiągnąć dochód wyższy od wyznaczonego progu. Świadczy to o dobrych rezultatach regionów hiszpańskich

w procesie konwergencji⁵³. Co prawda, w ostatnim okresie poprawę statusu należałoby przypisać faktowi przystąpienia do Unii Europejskiej dużo uboższych państw Europy Środkowej i Wschodniej i tym samym obniżeniu wartości średniej, ale i bez tego osiągnięty sukces byłby widoczny.

Istotną poprawę pozycji zanotowały również wschodnie landy Niemiec, które startując ze stosunkowo niskiego poziomu dochodu, weszły na początku lat dziewięćdziesiątych na ścieżkę bardzo szybkiego wzrostu gospodarczego. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych i na początku lat dwutysięcznych nastąpiła zmiana trendu i landy te weszły w fazę depresji rozwijając się nawet nieco słabiej niż zachodnie, co opóźniło proces konwergencji w Niemczech i w mniejszym stopniu w Europie. Osiągnięcie przez te regiony poziomu 80% średniej wspólnotowej (w efekcie efektu statystycznego) powoduje, iż prawdopodobnie w przyszłym okresie programowania stracą one status regionów Celu 1⁵⁴.

Bardzo duży postęp zanotowano również w przypadku regionów greckich. Na początku pierwszego okresu programowania zaliczane były one do najuboższych terytoriów Unii i wszystkie posiadały status regionów Celu 1. Choć w późniejszych latach wyniki osiągane przez te regiony były niejednolite, to warto zwrócić uwagę, iż 10 z 13 regionów osiągnęło w 2008 r. pułap dochodów przekraczających poziom 75% średniej Unii. Pozostałe regiony poprawiły natomiast swoje wskaźniki w porównaniu z 1989 r., abstrahując nawet od występowania efektu statystycznego.

Nieco gorsze, ale również pozytywne wyniki osiągnęły regiony portugalskie. W 1989 r. tylko jeden z siedmiu regionów (region stołeczny) osiągnął poziom PKB *per capita* wyższy niż 75% średniej wspólnotowej. Obecnie nadal tylko dwa z nich przekroczyły ten poziom, ale pozostałe poprawiły swoje wskaźniki.

W porównaniu z innymi regionami najsłabsze wyniki osiągnęły regiony włoskie. Co prawda, cztery z regionów *Mezzogiorno* utraciły status regionów Celu 1, ale dwa z nich, Molise i Abruzja, nie powinny go w zasadzie w tym okresie używać⁵⁵. Spośród tych ośmiu regionów pozytywnym przykładem jest jedynie mały region Basilicaty, który poprawił istotnie swoje wyniki gospodarcze. W pozostałych regionach poprawa statusu była niewielka, a w dwóch z nich – Abruzji i Kampanii – zanotowano nawet jego pogorszenie, co jest fenomenem w skali europejskiej.

Najniższą wartość zanotowały trzy włoskie regiony: Kalabria, Kampania i Apulia – zaledwie 65,9% średniej wspólnotowej przy uwzględnieniu regionów

⁵³ J. R. Cuadrado-Roura (red.), *Regional Policy, Economic Growth and Convergence. Lessons from the Spanish Case*, Springer, Heidelberg, New York 2010, s. 58–73; J. T. Sánchez, F. J. Velázquez Angona, E. Cereijo, *La convergencia de España con Europa. La contribución del proceso de integración europeo*, „Papeles de economía española” 2007, No 111, s. 23–43.

⁵⁴ F. Heinemann, T. Hagen, Ph. Mohl, S. Osterloh, M. O. Sellenthin, *Die Zukunft der EU – Strukturpolitik*, Nomos, Baden–Baden 2010, s. 153.

⁵⁵ R. Leonardi, *Cohesion Policy in the European Union. The Building of Europe*, Palgrave Macmillan, New York 2007, s. 109.

Europy Środkowo-Wschodniej. Warto zauważyć, że w roku 1989 tylko jeden region grecki miał PKB *per capita* wyższy od wspomnianych trzech regionów *Mezzogiorno*. W 2007 r. natomiast wszystkie regiony greckie z wyjątkiem *Anatoliki Makedonia* miały ten wskaźnik już wyższy. Słabe rezultaty regionów włoskich widoczne są również w porównaniu z landami wschodnioniemieckimi, regionami hiszpańskimi i portugalskimi, nie wspominając o Irlandii.

Kolejne zestawienie obrazuje kształtowanie się poziomów stóp bezrobocia w okresie 1994–2008.

Tabela 52. Porównanie stóp bezrobocia w wybranych regionach starych krajów członkowskich w latach 1994–2008

Kraj/region	1994	2002	2008	Zmiana 1994–2008
Grecja	8,9	10,0	7,7	-1,2
Anatoliki Makedonia	7,4	10,4	8,7	+ 1,3
Kentriki Makedonia	8,2	11,5	8,3	+ 0,1
Dytiki Makedonia	9,1	14,7	12,5	+ 3,4
Thessalia	6,9	10,6	8,4	+1,5
Ipeiros	8,0	10,6	9,9	+1,9
Ionia Nisia	3,4	9,0	8,5	+5,1
Dytiki Ellada	10,5	10,5	9,6	-0,9
Stereia Ellada	10,6	9,8	8,5	-2,1
Peloponissos	6,3	7,3	7,1	+0,8
Attiki	11,1	9,2	6,5	-4,6
Voreio Aigaio	7,0	9,2	4,5	-2,5
Notio Aigaio	3,5	14,2	8,1	+4,6
Kriti	4,2	7,7	6,3	+2,1
Hiszpania	24,4	11,4	11,3	- 13,1
Andalucia	34,7	19,6	17,8	-16,9
Asturia	22,5	10,4	8,4	-14,1
Canarias	28,3	11,1	17,4	-10,9
Cantabria	24,4		7,2	-17,8
Castilla y Leon	21,7	10,4	9,5	-11,2
Castilla la Mancha	20,7	9,4	11,6	-9,1
Ceuta y Melilla	27,9	19,3	18,7	-9,2
Comunidad Valenciana	24,7	10,3	12,1	-12,6
Extremadura	32,3	19,2	15,2	-17,1
Murcia	25,1	11,3	12,6	-12,5

Tabela 52. cd

Irlandia	14,7	4,3	6,3	-8,4
Border, Midland and Western	–	5,5	7,0	
Portugalia	6,7	5,1	8,5	+ 1,8
Açores	6,6	2,5	5,5	- 1,1
Alentejo	11,4	6,6	9,0	- 2,4
Algarve	6,8	5,3	7,0	+ 0,2
Centro	4,4	3,0	5,4	+ 1,0
Madeira	4,6	2,5	6,0	+ 1,4
Norte	5,8	4,9	8,7	+ 2,5
Niemcy	8,7	9,4	7,5	-1,2
Brandenburg	15,3	20,4	11,6	-3,7
Mecklenburg-Vorpommern	18,2	23,6	14,6	-3,6
Sachsen	15,0	21,3	13,1	-1,9
Sachsen-Anhalt	17,5	23,5	14,6	-2,9
Thüringen	16,0	17,6	10,6	-5,4
Włochy	11,3	9,0	6,7	-4,6
Abruzzo	9,4	–	6,6	-2,8
Basilicata	16,3	15,3	11,1	-5,2
Calabria	21,9	24,6	12,1	-9,8
Campania	22,8	21,1	12,6	-10,2
Molise	17,3	–	9,1	-8,2
Puglia	14,8	14,0	11,6	-3,2
Sardegna	20,1	18,5	12,2	-7,9
Sicilia	21,7	20,1	13,8	-7,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT. *Statistical Yearbook* 2010, 2004, 1996.

Sytuacja na rynku pracy na południu Włoch istotnie różni się od tej występującej w pozostałej części kraju: stopy bezrobocia są znacznie wyższe niż średnia krajowa, zaś stopy zatrudnienia znacznie niższe. Jedynym regionem, w którym stopa bezrobocia była niższa niż średnia krajowa, była Abruzja. Pozostałe regiony posiadały stopy bezrobocia, które ponad dwukrotnie przekraczały te występujące w Centrum-Północy.

Stopa zatrudnienia wyniosła na Południu w III kwartale 2009 r. zaledwie 45%, podczas gdy na Północy 66,1%, zaś w całych Włoszech 57,9%. Szczególnie niekorzystnie kształtuje się stopa zatrudnienia wśród kobiet: podczas gdy w regionach północnych wynosiła ona 57%, to w regionach *Mezzogiorno* zaledwie 30,7%. Stopa zatrudnienia wśród mężczyzn jest we Włoszech aż o 22 punkty

procentowe wyższa niż wśród kobiet, natomiast w regionach południowych różnica ta wynosi aż 29 punktów procentowych!⁵⁶ Oznacza to, iż Włochy, a w szczególności *Mezzogiorno*, były bardzo dalekie od wypełnienia celów Strategii Lizbońskiej, która ustaliła pożądaną stopę zatrudnienia na poziomie 70%, a w przypadku zatrudnienia kobiet – 60%.

Analizując kształtowanie się stóp bezrobocia w regionach południowowłoskich na tle innych regionów starych państw członkowskich, należy zauważyć, że pomimo poprawy sytuacji w ostatnich latach w porównaniu z poprzednimi okresami, to stopy bezrobocia w regionach *Mezzogiorno* należą wciąż do najwyższych w Unii Europejskiej. Na przestrzeni 14 lat zanotowano istotne ograniczenie stóp bezrobocia we wszystkich regionach południowych Włoch, choć nie było ono aż tak spektakularne jak w przypadku regionów hiszpańskich.

W analizowanym okresie niewielki wzrost stóp bezrobocia zanotowano w regionach portugalskich i greckich. Jednak regiony te posiadały początkowo wskaźniki dużo niższe niż regiony południa Włoch. O ile w 1994 r. stopa bezrobocia na Sycylii, w Kalabrii i Kampanii była 5–6 razy wyższa niż na greckich wyspach (Wyspy Jońskie, Egejskie, Kreta), to w 2008 r. stopy te były tylko około dwukrotnie wyższe.

Zbliżone pod względem stóp bezrobocia do regionów południa Włoch są wschodnioniemieckie landy. W 1994 r. miały one stopy bezrobocia niższe w porównaniu z włoskimi odpowiednikami, ale spowolnienie koniunktury w Niemczech pod koniec lat dziewięćdziesiątych spowodowało w tych regionach istotny wzrost bezrobocia. Począwszy od 2002 r. aż do wystąpienia kryzysu gospodarczego w 2008 r., można było zaobserwować poprawę sytuacji na rynku pracy.

Kolejnym wskaźnikiem, który jest wykorzystywany do analizy potencjału rozwojowego, jest wielkość wydatków na badania i rozwój w relacji do PKB. Unia Europejska wyznaczyła w Strategii Lizbońskiej, aby w skali całej Wspólnoty wskaźnik ten do 2010 r. osiągnął 3%.

Tabela 53. Wielkość wydatków na badania i rozwój w wybranych regionach starych krajów członkowskich w latach 1999–2008

Kraj/region	1999	2002	2005	2008
Grecja				
Anatoliki Makedonia	0,48	0,4 (2001)	0,33	b.d.
Kentriki Makedonia	0,55	0,58	0,53	b.d.
Dytiki Makedonia	0,07	0,20	0,10	b.d.
Thessalia	0,27	0,27	0,27	b.d.

⁵⁶ *Rapporto sul mercato del lavoro 2008–2009*, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 22.07.2009, s. 32–34.

Tabela 53. cd

Ipeiros	0,79	0,55	0,60	b.d.
Ionia Nisia	0,11	0,08	0,13	b.d.
Dytiki Ellada	0,84	0,70	0,67	b.d.
Sterea Ellada	0,18	0,07	0,16	b.d.
Peloponissos	0,40	0,11	0,26	b.d.
Attiki	0,86	0,75	0,83	b.d.
Voreio Aigaio	0,20	0,34	0,42	b.d.
Notio Aigaio	0,05	0,09	0,13	b.d.
Kriti	0,91	0,81	0,84	b.d.
<i>Hiszpania</i>				
Andalucia	0,62	0,60	0,84	1,03
Asturia	0,58	0,62	0,70	0,97
Canarias	0,45	0,58	0,58	0,63
Cantabria	0,59	0,53	0,45	1,01
Castilla y Leon	0,62	0,80	0,89	1,27
Castilla la Mancha	0,33	0,43	0,41	0,72
Ceuta y Melilla	0	b.d.	0,16	0,26
Comunidad Valenciana	0,59	0,77	0,98	1,05
Extremadura	0,40	0,59	0,68	0,86
Murcia	0,62	0,54	0,73	0,86
Irlandia	b.d.	1,07	1,27	1,46
<i>Portugalia</i>				
Açores	2,07	0,36	0,35	0,42
Alentejo	1,65	1,09	0,45	0,90
Algarve	0,35	0,24	0,19	0,37
Centro	b.d.	0,61	0,64	1,22
Lisboa e Vale do Tejo	b.d.	1,10	1,13	2,26
Norte	0,49	0,42	0,67	1,22
Niemcy Wschodnie	b.d.	(2003)	b.d.	(2007)
Brandenburg	1,51	1,15	1,19	b.d.
Mecklenburg-Vorpommern	0,97	1,26	1,39	1,30
Sachsen	2,27	2,16	2,27	2,43
Sachsem-Anhalt	1,21	1,14	1,15	1,13
Thüringen	1,57	1,83	1,78	1,79
<i>Mezzogiorno</i>				(2007)
Abruzzo	0,77	1,07	1,03	1,02
Basilicata	0,53	0,50	0,53	0,67

Tabela 53. cd

Calabria	0,26	0,40	0,38	0,46
Campania	1,00	1,08	1,13	1,26
Molise	0,30	0,41	0,48	0,45
Puglia	0,51	0,60	0,67	0,79
Sardegna	0,67	0,71	0,58	0,60
Sicilia	0,72	0,80	0,80	0,83

Źródło :Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

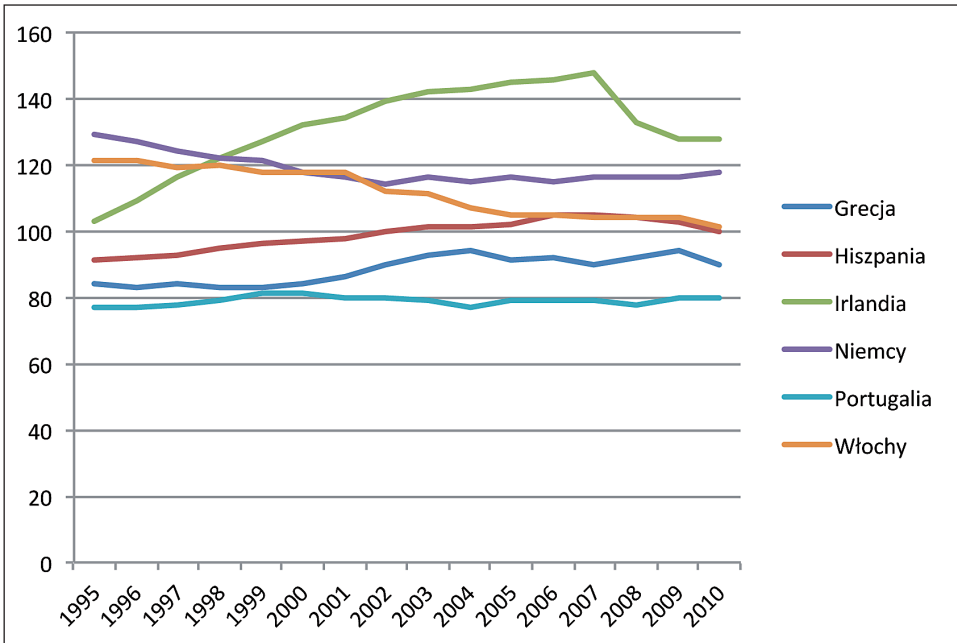
Z tabeli 53 wynika, iż większości analizowanych regionów Celu 1 nie uda się zrealizować ambitnego celu Strategii Lizbońskiej. Wysokość tego wskaźnika jest uzależniona od istnienia prężnych ośrodków naukowych i badawczych, a te zazwyczaj nie są zlokalizowane w regionach peryferyjnych. Wyjątkiem są regiony wschodnioniemieckie i portugalski region Lizbony, gdzie te wskaźniki są relatywnie wysokie.

Dramatycznie niski poziom wydatków na badania i rozwój zanotowano natomiast w regionach greckich (w żadnym z nich ich wielkość nie przekroczyła 1% PKB). Poprawę wskaźnika zanotowano natomiast w regionach hiszpańskich i w części regionów portugalskich i wschodnioniemieckich.

We włoskich regionach *Mezzogiorno* poziom wskaźników również nie był wysoki. Tylko w dwóch z nich wartość wskaźnika przekroczyła 1% i ustępowała pod tym względem regionom północnym. Najkorzystniej prezentowała się Kampania z dużym ośrodkiem akademickim – Neapolem. Dla przykładu w regionie Piemont w 2007 r. relacja ta wynosiła 1,82, Lazio 1,63, Emilia-Romania 1,47. Należy jednak zauważyć, że w okresie objętym analizą nastąpiło w większości regionów południowowłoskich zwiększenie wartości tego wskaźnika.

Analiza porównawcza z innymi regionami kohezyjnymi starych krajów członkowskich pokazała, iż na ich tle regiony włoskie prezentują się słabo. Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone. Aby przynajmniej w części je poznać, warto odnieść się do dwóch najważniejszych źródeł braku istotnych postępów w procesie europejskiej konwergencji. Po pierwsze, gorsze wyniki osiągane przez regiony *Mezzogiorno* są wynikiem trwającego od końca lat dziewięćdziesiątych słabego rozwoju całej gospodarki włoskiej i utraty jej pozycji wśród innych starych krajów członkowskich. Po drugie, przyczyn niepowodzeń należy poszukiwać również w słabości włoskiej administracji, w szczególności funkcjonującej w regionach południowych.

Wykres 3. Dynamika PKB *per capita* mierzona parytetem siły nabywczej w wybranych krajach UE w latach 1995–2010 (UE 27 = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Z wykresu 3 wynika, iż kraje kohezyjne (Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia) poprawiły w analizowanym piętnastoletniu wartość PKB *per capita* w stosunku do średniej wspólnotowej. Najbardziej spektakularny wzrost zanotowała Irlandia (z 103 do 146 w 2006 r.) oraz Hiszpania (z 91 do 105 w 2006 r.).

Niemcy i Włochy notowały w tym czasie dużo słabszy wzrost, czego efektem był relatywny spadek ich wartości PKB w stosunku do średniej wspólnotowej. O ile w przypadku Niemiec spadek wyniósł 11 punktów procentowych, to w przypadku Włoch był on silny i wyniósł aż 20 punktów procentowych (ze 121 do 101). Należy zauważyć, iż spadek ten był szczególnie wyraźny po przyjęciu przez Włochy wspólnej waluty.

Słabsze rezultaty całej gospodarki włoskiej notowane były już od lat osiemdziesiątych i były efektem m.in. następujących czynników:

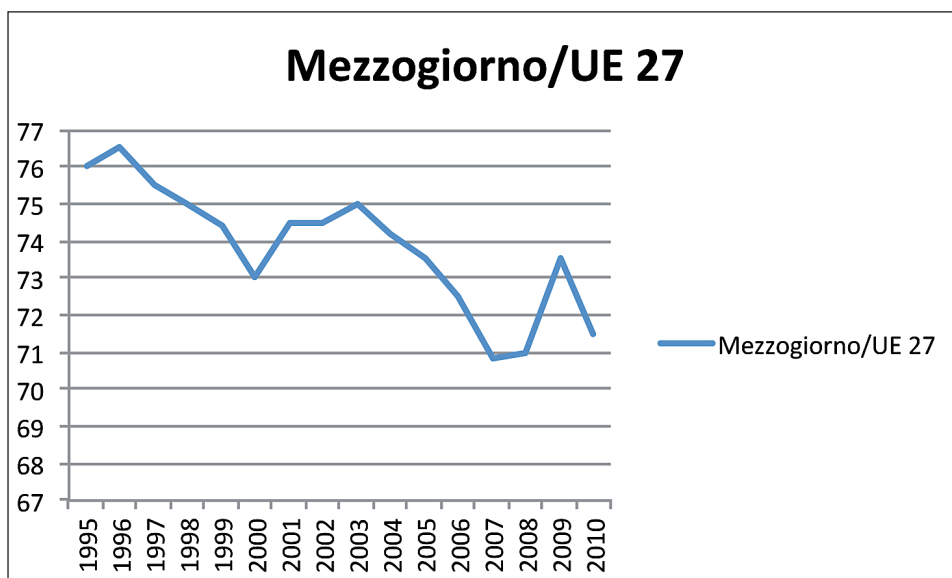
- konkurencji ze strony państw Dalekiego Wschodu (Tajwan, Singapur, Chiny), które specjalizowały się w produkcji podobnych artykułów co Włochy, ale posiadały niższe koszty pracy;
- poszerzenia Wspólnoty Europejskiej o kraje, które stanowiły konkurencję w stosunku do Włoch – Hiszpanię, Portugalię i Grecję;

– przemian demokratycznych w Europie – niższe koszty pracy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej spowodowały, iż część przedsiębiorstw włoskich przeniósł tam swoją produkcję.

Słabe wyniki osiągnięte przez gospodarkę włoską ograniczają szanse rozwojowe regionów *Mezzogiorno*. Należy pamiętać o tym, iż podmioty z Centrum-Północy są naturalnym i najważniejszym partnerem dla firm z Południa, a podatki tam płacone również ważnym źródłem transferów dla ludności i przedsiębiorstw w *Mezzogiorno*. Jest to system naczyń połączonych: pogorszenie się sytuacji gospodarczej w Centrum-Północy negatywnie odbija się na wynikach gospodarki Południa.

Słabsze wyniki regionów włoskich w porównaniu z innymi regionami europejskimi spowodowały, iż poziom PKB *per capita* regionów *Mezzogiorno* zaczął się oddalać od średniej wspólnotowej. Sytuację tę przedstawia wykres 4.

Wykres 4. Dynamika PKB *per capita* regionów *Mezzogiorno* w stosunku do UE-27 (ceny stałe)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Confindustria Mezzogiorno, *Check-Up Mezzogiorno*, „Studi e Ricerche per il Mezzogiorno”, III 2012, s. 20.

Z wykresu 4 wynika, że na przestrzeni lat 1995–2010 występowały naprzemiennie procesy konwergencji i dywergencji. Ogólny trend był jednak spadkowy. Na początku okresu regiony *Mezzogiorno* znajdowały się powyżej granicy oznaczającej kwalifikowalność do celu 1 dla UE-27, ale poniżej 75% średniej dla będących wówczas w Unii 15 państw Wspólnoty. W roku 2010 przeciętny PKB *per capita* w *Mezzogiorno* stanowił ok. 71,5% średniej wspólnotowej.

Zwiększenie możliwości rozwojowych państwa wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej możliwe jest tylko wtedy, gdy organy państwowe odpowiedzialne za tworzenie oraz realizację polityk są odpowiednio przygotowane do pełnienia swoich funkcji. Dostępność, sprawność i szybkość działania administracji mają istotne znaczenie dla stanu gospodarki, a efektywne instytucje państwowe są ważnym źródłem konkurencyjności i czynnikiem wzrostu gospodarczego.

Pomiar efektywności działania administracji jest zadaniem bardzo trudnym. Jednym z najbardziej znanych wskaźników jest opracowany przez OECD wskaźnik stanowionego prawa (*Regulatory Quality Index*). Jakość systemu administracji zależy w nim przede wszystkim od tego, w jaki sposób tworzone są i wdrażane regulacje. OECD zdefiniowała jakość stanowionego prawa na bazie pięciu wskaźników: ważności, efektywności, skuteczności, przejrzystości i ochrony interesu publicznego⁵⁷. Koncepcja ta zmieniała się w czasie. W odniesieniu do gospodarki istotne znaczenie przypisywano w niej tworzeniu regulacji sprzyjających tworzeniu i rozwojowi firm, wzrostowi produktywności, konkurencji, inwestowaniu i handlowi międzynarodowemu, a także usuwaniu zbędnych lub szkodliwych przepisów prawa,

Wskaźnik stanowionego prawa przyjmuje wartości od –2,5 (bardzo słaba jakość) do 2,5 (bardzo wysoka jakość).

Tabela 54. Wskaźnik stanowionego prawa w starych krajach UE w latach 1996–2008

Kraj	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Grecja	0,74	0,72	0,88	0,99	0,86	0,79	0,81
Hiszpania	0,88	1,26	1,30	1,34	1,29	1,11	1,27
Irlandia	1,23	1,62	1,77	1,72	1,63	1,87	1,92
Niemcy	1,08	1,30	1,59	1,54	1,44	1,48	1,46
Portugalia	1,03	1,17	0,98	1,30	1,18	1,05	1,12
Włochy	0,64	0,84	0,92	0,94	1,05	0,85	0,95

Źródło: World Resource Institute, *Earth Trends*, http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.php?theme=10&variable_ID=1279&action=select_countries.

W statystykach OECD Włochy wraz z Grecją zajmują pozycję na końcu zestawienia. Pomimo poprawy wskaźników na przestrzeni lat 1996–2008 dystans dzielący je do krajów z czołówki jest nadal duży. Przed 1997 r. Włochy należały do najbardziej przeregulowanych gospodarek w OECD w wyniku antykon-

⁵⁷ The World Bank, *Regulatory Quality Indicators. Investment Climate Advisory Services*, The World Bank Group, Washington 2010, s. 26.

kurencyjnych praktyk stosowanych w poprzednich dziesięcioleciach⁵⁸. Od tego czasu następuje stopniowa poprawa – szczególnie istotne były w tym względzie reformy Bersaniego z 2006 i 2007 r., likwidujące wiele przywilejów socjalnych i zwiększające konkurencję w kilku sektorach gospodarki⁵⁹.

Włochy wypadają również bardzo słabo pod względem łatwości prowadzenia działalności gospodarczej. W rankingu *Doing business* z 2012 r., sporządzanym przez International Finance Corporation i Bank Światowy, Włochy znalazły się dopiero na 87. miejscu pod względem łatwości prowadzenia interesów, m.in. za Polską, Mongolią czy też Albanią.

Tabela 55. Ranking gospodarek pod względem łatwości prowadzenia działalności gospodarczej w czerwcu 2011 r.

Pozycja	Kraj	Zakładanie firmy	Pozyskiwanie elektryczności	Pozwolenie na budowę	Uzyskiwanie kredytu	Płacenie podatków	Ochrona inwestora	Respektowanie umów	Handel zagraniczny
10	Irlandia	13	27	90	8	5	5	62	21
19	Niemcy	98	2	15	24	89	97	8	12
30	Portugalia	26	34	97	126	78	46	22	26
44	Hiszpania	133	69	38	48	48	97	54	55
87	Włochy	77	109	96	98	134	65	158	63
100	Grecja	135	77	41	78	83	155	90	84

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: International Finance Corporation, The World Bank, *Doing Business 2012, Measuring Business Regulation*, <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

Z zestawienia w tabeli 55 wynika, iż Włochy zajmują odległą pozycję w rankingu swobody prowadzenia działalności gospodarczej – z krajów należących do UE wyprzedzają jedynie Grecję. Problemy, na które wskazywali autorzy raportu, to przede wszystkim: niezdolność Włoch do wypełniania kontraktów oraz chaotyczny i restrykcyjny system podatkowy.

Analizując wartość wskaźników, należy zdać sobie sprawę, iż nie zawierają one informacji o regionalnym zróżnicowaniu zdolności regulacyjnych, a te we Włoszech są dość duże ze względu na różnice w statutach regionów, kompetencje pracowników administracji czy też ukształtowane tradycje.

⁵⁸ OECD, *Regulatory Reform in Italy*, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris Cedex 2001, s. 31.

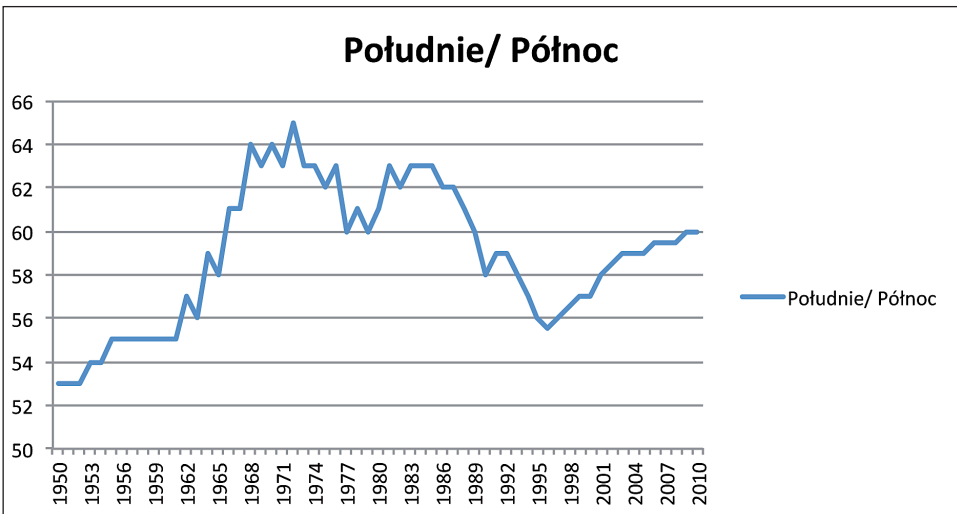
⁵⁹ Zob. Legge 4 agosto 2006, n. 288, *Decreto sulle liberalizzazioni (Il Decreto Bersani)* oraz Decreto Legge 31 gennaio 2007, n. 7, *Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*.

2. Różnice rozwojowe we Włoszech

2.1. Różnice w PKB *per capita*: poziom i dynamika w okresie długim

Analizując kształtowanie się PKB *per capita* w całym badanym okresie 1951–2010, należy zwrócić uwagę, iż przez 60 lat wspierania regionów południowych nie udało się przezwyciężyć zjawiska dualizmu gospodarczego. Okresy, w których gospodarka Południa odrabiała dystans do uprzemysłowionego Centrum-Północy, przeplatają się z okresami, w których ten dystans się powiększał. Bilans dla czasów powojennych jest co prawda korzystny, ale należy pamiętać o kosztach, które zostały poniesione na pomoc dla *Mezzogiorno*.

Wykres 5. Kształtowanie się dynamiki PKB *per capita* na Południu w relacji do Północ-Centrum



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: V. Daniele, P. Malanima, *Il divario Nord-Sud in Italia 1861–2011*, Rubettino, Soveria Manelli 2011, s. 196–203.

Z wykresu 5 wynika, iż w punkcie wyjścia różnice między obiema częściami kraju były znaczące. PKB *per capita* w *Mezzogiorno* stanowił zaledwie 53% poziomu zanotowanego w Centrum-Północy. Od początku lat sześćdziesiątych można zanotować wyraźny proces konwergencji, na który złożyło się kilka czynników:

- 1) szybki wzrost gospodarczy Włoch i będące jego efektem zmiany strukturalne,
- 2) masowa emigracja z Południa na Północ,
- 3) polityka interwencji nadzwyczajnych.

Na początku lat siedemdziesiątych regiony *Mezzogiorno* najbardziej zbliżyły się do Centrum-Północy pod względem wartości PKB *per capita*, osiągając 65% jej poziomu. W kolejnych latach następuje jednak odwrócenie tendencji. Jest ono spowodowane przez:

1) kryzys naftowy i problemy energochłonnych zakładów zlokalizowanych w *Mezzogiorno*,

2) wzrost kosztów pracy na Południu i ograniczenie procesów migracyjnych.

W 1990 r., który można uznać za początek realizacji wspólnotowej polityki spójności we Włoszech⁶⁰, poziom PKB *per capita* na Południu stanowił 58,5% wartości dla Centrum-Północy. W dwóch pierwszych okresach programowania wspólnotowego regiony *Mezzogiorno* nie tylko nie odrobiły dystansu do Północy, ale dysproporcje jeszcze się pogłębiły. Złożyło się na to kilka przyczyn:

1) recesja we Włoszech i w Europie, spowodowana dostosowaniem się krajów do unii gospodarczej i walutowej;

2) ograniczanie krajowych wydatków na rozwój Południa (z 0,9% PKB w latach 1976–1980 do 0,49% w latach 1994–1998);

3) problemy z absorpcją środków wspólnotowych.

Nowe tysiąclecie jest okresem ponownego zmniejszania się nierówności dochodowych, choć jest to proces bardzo powolny. Ponadto jest on wynikiem nie tyle szybszego wzrostu produkcji w *Mezzogiorno* (Centrum-Północ zanotowała nieznacznie lepsze wskaźniki przyrostu PKB), co raczej zmian demograficznych. Wraz z nastaniem światowego kryzysu gospodarczego w 2008 r. zarówno Południe, jak i Centrum-Północ zanotowały silne spadki PKB (Południe –1,5% i –4,5% w 2008 i 2009 r. Centrum-Północ –1,3 % oraz – 5,2%).

Tabela 56. Dynamika i poziom PKB we Włoszech w latach 1980–2010

Okres odniesienia	Wartości			Indeksy	
	Południe	Centrum-Północ	Włochy	Południe/Centrum-Północ	Południe/Włochy
Średnie stopy wzrostu PKB w cenach z 1995 r.					
1981–1985	2,2	1,8	1,9		
1986–1990	2,5	3,1	2,9		
1991–1995	0,2	1,6	1,2		
1996–2000	2,4	2,0	2,1		
2001–2005	0,7	0,6	0,6		
2006–2010	–1,2	–0,9	–1,0		

⁶⁰ Pierwszy okres programowania rozpoczął się w 1989 r., ale pierwsze programy operacyjne zostały zatwierdzone dopiero w 1990 r.

Tabela 56. cd

PKB <i>per capita</i> (w tys. euro w cenach z roku 1995)					
1980	8,9	14,1	12,3	62,8	72,3
1985	9,5	15,4	13,3	62,0	71,8
1990	10,5	17,9	15,3	58,6	68,6
1995	10,7	19,2	16,1	55,7	66,4
2000	11,9	20,8	17,6	57,3	67,7
2005	12,5	21,0	18,0	59,6	69,5
2010	12,0	20,1	17,2	59,7	69,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: SVIMEZ, *Rapporto2005 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino 2005, s. 399; SVIMEZ, *Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino 2010, s. 46.

W całym analizowanym w tabeli 56 okresie: 1980–2010 fazy, w których dochód Południa rósł w tempie szybszym niż w Centrum-Północy, nie były w stanie pozwolić na zbliżenie poziomów PKB na 1 mieszkańca. Relacja ta jeszcze się pogorszyła w badanym okresie. Podczas gdy w 1980 r. poziom PKB *per capita* na Południu stanowił 62,8% poziomu występującego na Północy, to w 2010 r. zaledwie 59,7%.

W ujęciu nominalnym PKB *per capita* wzrósł w okresie 1980–2010 o 3.1 tys. euro na Południu, zaś o 5,9 tys. euro w Centrum-Północy.

2.2. Dynamika wydajności pracy i zatrudnienia

Dynamika dwóch ważnych wskaźników, obrazujących również zmiany w PKB – wydajności pracy i stopy zatrudnienia – kształtowała się w badanym okresie odmiennie w obydwu analizowanych obszarach.

Wydajność pracy (obliczana jako PKB na jednostkę pracy) wzrastała w okresie 1980–2004 w średnim tempie rocznym 1,3% na Południu oraz 1,2% w Centrum-Północ. W następnych latach dynamika osłabła, a w Centrum-Północy nastąpił nawet spadek wydajności pracy. W 2010 r. poziom PKB na jednostkę pracy stanowił 86,4% poziomu w Centrum-Północy, co oznaczało, że wartość ta była o 3 punkty procentowe wyższa niż w 1980 r. Pomimo tego wzrostu różnica wydajności między obydwoma obszarami jest nadal odczuwalna i wynosi prawie 14 punktów procentowych.

Tabela 57. Dynamika i poziom wydajności pracy w latach 1980–2010

Okres odniesienia	Wartości			Indeksy	
	Południe	Centrum-Północ	Włochy	Południe/Centrum-Północ	Południe/Włochy
Średnia stopa wzrostu PKB na 1 zatrudnionego (w cenach z 1995 r.)					
1981–1985	1,2	1,3	1,3		
1986–1990	2,2	2,2	2,2		
1991–1995	1,9	2,6	2,4		
1996–2000	1,6	1,0	1,2		
2001–2005	0,2	–0,4	–0,2		
2006–2010	0,1	–0,1	–0,1		
PKB na 1 zatrudnionego (w tysiącach euro w cenach z 1995 r.)					
1980	27,5	33,0	31,4	83,3	87,5
1985	29,2	35,0	33,3	83,4	87,7
1990	32,5	38,8	37,0	83,9	87,9
1995	35,3	43,2	41,0	81,9	86,3
2000	38,2	45,2	43,3	84,6	88,3
2005	38,6	44,8	43,1	86,2	89,6
2010	38,7	44,7	43,0	86,4	89,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z SVIMEZ i ISTAT (różne lata).

Kształtowanie się stopy zatrudnienia (liczba zatrudnionych podzielona przez liczbę ludności w wieku 15–64 lata) potwierdza znaczną słabość rynku pracy Południa. Podczas gdy Centrum-Północ zanotowała wzrost wskaźnika o ponad 8 punktów procentowych, to Południe zanotowało spadek o przeszło 4 punkty procentowe. W wyniku tego powstawała duża różnica stóp zatrudnienia w obu częściach kraju. W 1980 r. stopa zatrudnienia na Południu stanowiła 86,2% poziomu Centrum-Północy, natomiast w 2010 r. ten sam wskaźnik spadł do 68,5%. Zatem w całym badanym okresie zanotowano między dwoma obszarami konwergencję (ograniczoną) w poziomie wydajności pracy i dywergencję pod względem stóp zatrudnienia.

Bardzo słabe wyniki Południa pod względem kształtowania się stopy zatrudnienia są wynikiem wysokiego odsetka pracowników nierejestrowanych. Zasiób pracujących w szarej strefie osiągnął 22,8% całości siły roboczej na Południu, podczas gdy w pozostałej części kraju wskaźnik ten wynosił 10%⁶¹.

⁶¹ F. R. Averna, G. Rosa, *Mezzogiorno d'impresa. L'utopia del possibile*, Laterza, Roma 2006, s. 68.

Tabela 58. Dynamika i poziom zatrudnienia we Włoszech w latach 1980–2010

Okres odniesienia	Wartości			Indeksy	
	Południe	Centrum-Północ	Włochy	Południe/Centrum-Północ	Południe/Włochy
Średnia stopa wzrostu liczby zatrudnionych					
1981–1985	1,0	0,4	0,6		
1986–1990	0,2	0,9	0,7		
1991–1995	-1,7	-0,9	-1,2		
1996–2000	0,8	1,0	0,9		
2001–2005	0,3	1,0	0,6		
2006–2010	-1,1	-0,3	-0,6		
Stopa zatrudnienia (liczba zatrudnionych/ludność w wieku 15–64 lata)					
1980	48,1	55,8	53,9	86,2	89,2
1985	46,4	55,1	52,9	84,2	87,7
1990	44,8	57,0	52,6	78,6	85,1
1995	43,4	57,6	52,5	75,3	78,2
2000	44,8	61,6	55,5	72,7	80,7
2005	45,9	63,9	57,5	71,8	79,8
2010	43,8	63,9	56,9	68,5	77,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ISTAT i SVIMEZ.

Niepokój wzbudzają również dane dotyczące zatrudnienia w szarej strefie w dłuższym okresie. Podczas gdy w regionach Centrum-Północy w okresie 1995–2002 zjawisko zanikało (w szczególności w Lombardii, Veneto i Toskanii), to na Południu zanotowano wzrost odsetka o 2,4 punkty procentowe. Pod tym względem największe wzrosty zanotowano w Molise (+6,6 p.p.), na Sycylii (+4,4 p.p.) i Basilikacie (+4,4 p.p.).

2.3. Dynamika konsumpcji i inwestycji

Biorąc pod uwagę kształtowanie się w długim okresie wielkości konsumpcji i inwestycji przypadających na jednego mieszkańca, należy zauważyć, że zmienne te kształtowały się na południu Włoch odmiennie w porównaniu z resztą kraju.

Dynamika konsumpcji gospodarstw domowych Południa kształtowała się w latach 1980–2004 podobnie jak wskaźniki dla całego kraju. W wielkościach względnych konsumpcja na 1 mieszkańca wzrosła z poziomu 69,2% wartości dla Centrum-Północy w roku 1980 do 71,3% w roku 2004.

Tabela 59. Dynamika i poziom konsumpcji gospodarstw domowych we Włoszech w latach 1980–2004

Okres odniesienia	Wartości			Indeksy	
	Południe	Centrum-Północ	Włochy	Południe/Centrum-Północ	Południe/Włochy
Średnia stopa wzrostu konsumpcji gospodarstw domowych (w cenach stałych z 1995 r.)					
1981–1985	2,4	1,7	1,9		
1986–1990	3,1	3,1	3,1		
1991–1995	0,1	0,7	0,5		
1996–2000	2,8	2,7	2,8		
2001–2005	0,9	1,1	1,0		
2006–2009	–0,3	0,2	0,1		
Konsumpcja na 1 mieszkańca (w tys. euro w cenach z roku 1995)					
1980	5,6	8,0	7,2	69,2	77,7
1985	6,2	8,7	7,8	71,3	79,5
1990	7,3	10,2	9,1	71,5	79,7
1995	7,5	10,8	9,6	69,4	78,1
2000	8,4	12,1	10,8	69,4	78,0
2005	8,6	12,3	11,0	69,9	78,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SVIMEZ i ISTAT.

W okresie 1980–2005 konsumpcja gospodarstw domowych na 1 mieszkańca rosła średnio w tempie 1,7% rocznie w Centrum-Północy i 1,8% na Południu. Dystans do reszty kraju zmniejszył się w niewielkim stopniu, a jeżeli uwzględnić dane z okresu 2006–2009, w którym zanotowano na Południu niewielkie zmniejszenie konsumpcji, wówczas można stwierdzić, iż w badanym okresie nie nastąpiła żadna istotna zmiana w odrabianiu dystansu do Centrum-Północy.

Pomimo pewnej poprawy sytuacji w ostatnich latach dystans, jaki oddziela Południe od reszty kraju, w ostatnich 25 latach powiększył się w wartościach bezwzględnych. W 1980 r. konsumpcja w Centrum-Północ wynosiła 8 tys. euro na 1 mieszkańca (w cenach stałych), podczas gdy na Południu wynosiła 5,6 tys. euro, a więc różnica wynosiła 2,4 tys. euro. Różnica ta powiększyła się do 3,7 tys. euro w 2005 r.

Dynamika inwestycji przedstawia jeszcze większe różnice terytorialne niż w przypadku konsumpcji. Od początku analizowanego okresu intensywność procesu akumulacji była na Południu niższa niż w Centrum-Północy. Dopiero od niedawna można zaobserwować sygnały zmiany bardzo niekorzystnego trendu dla Południa.

Tabela 60. Dynamika i poziom inwestycji we Włoszech w latach 1980–2004

Okres odniesienia	Wartości			Indeksy	
	Południe	Centrum-Północ	Włochy	Południe/ Centrum-Północ	Południe/Włochy
Stopa wzrostu inwestycji brutto (mierzonych w cenach z 1995 r.)					
1981–1985	1,4	–1,0	–0,2		
1986–1990	3,5	5,4	4,8		
1991–1995	–7,7	0,7	–1,8		
1996–2000	5,0	4,3	4,5		
2001–2005	0,2	0,6	0,5		
2006–2010 ^a	–1,9	–4,2	–3,8		
Inwestycje brutto na 1 mieszkańca (w tys. euro w cenach z roku 1995)					
1980	2,3	2,8	2,6	82,6	88,0
1985	2,4	2,7	2,6	89,8	93,2
1990	2,8	3,4	3,2	81,1	87,1
1995	2,0	3,5	3,0	58,5	69,0
2000	2,5	4,2	3,6	60,0	70,1
2005	2,6	4,4	3,7	61,3	71,2
2010 ^a	2,4	4,0	3,4	67,1	76,2

^a Dane szacunkowe.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SVIMEZ i ISTAT.

W rozpatrywanym okresie nastąpiło znaczne zwiększenie dystansu między Południem a resztą kraju w ujęciu względnym – inwestycje na jednego mieszkańca na Południu spadły z poziomu 82,6% wartości dla Centrum-Północy w roku 1980 do 60% w roku 2000, a więc różnica powiększyła się o 22,6 punktów procentowych. Oznacza to, że w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych różnica w tworzeniu nowych zdolności produkcyjnych przyczyniła się do powiększenia dystansu między Południem a resztą kraju. Po 2000 r. można zaobserwować odwrócenie trendu. Warto jednak zauważyć, że duży wpływ na poprawę relacji miało znaczne obniżenie się stopy inwestycji w Centrum-Północy związane z kryzysem finansowym (w 2009 r. inwestycje brutto zmniejszyły się w tej części kraju o 13%).

2.4. Bezrobocie i szara strefa

Bezpośrednią i dramatyczną konsekwencją niższego stopnia rozwoju Południa są nierówności na rynku pracy, a w szczególności występowanie wysokiej stopy bezrobocia.

W latach 1993–2006 stopa bezrobocia na południu Włoch zmniejszyła się o 19%, podczas gdy w pozostałej części kraju nastąpił znaczny jej spadek – aż o 38%. W 2010 r. stopa bezrobocia na Południu wynosiła średnio 13,4% – co jest wartością niższą niż w 1993 r., ale spadek tej stopy następował dopiero od 2000 r., natomiast w Centrum-Północy zanotowano znaczną redukcję z 7,1% w 1993 r. do 4,4% w roku 2006, a następnie wzrost w następstwie kryzysu finansowego do 6,5%.

Tabela 61. Bezrobocie we Włoszech w latach 1993–2010

Okres odniesienia	Wartości			Indeksy	
	Południe	Centrum-Północ	Włochy	Południe/Centrum-Północ	Południe/Włochy
Stopa bezrobocia					
1993	15,1	7,1	9,7	211,4	155,4
1995	18,1	7,9	11,2	229,2	161,8
2000	18,8	5,9	10,1	317,2	186,0
2003	16,1	4,9	8,4	332,2	191,4
2006	12,2	4,4	6,8	277,3	179,4
2010	13,4	6,5	8,4	206,1	159,5
Stopa bezrobocia wśród kobiet					
1993	21,7	10,5	13,8	206,3	157,1
1995	24,9	11,4	15,4	217,3	162,0
2000	26,3	8,4	13,6	312,7	193,0
2003	22,6	6,9	11,3	329,1	199,3
2006	16,5	6,0	8,8	275,0	187,5
2010	15,8	7,8	9,7	202,6	162,9
Stopa bezrobocia wśród młodzieży					
1993	39,0	21,3	27,6	182,7	141,5
1995	44,8	22,6	30,3	198,6	147,7
2000	44,7	15,8	27,0	282,7	165,5
2003	39,4	14,0	23,7	281,7	166,4
2006	34,3	14,4	21,6	238,2	158,8
2010	38,8	22,6	27,8	171,7	139,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ISTAT, *Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001–2008*, Roma 2008 oraz G. Rosa (red.), *Check-Up Mezzogiorno*, Confindustria Mezzogiorno, SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, VII 2011, s. 37.

Okres szybkiego wzrostu wskaźnika, charakterystyczny dla lat 1995–1999, był zarazem fazą znacznej rozbieżności w kształtowaniu się wielkości między Południem a Centrum-Północą. W następnych latach, dzięki znacznej redukcji stopy bezrobocia (na Południu spadła ona o prawie 7 punktów procentowych w okresie 1999–2006), różnice między dwoma obszarami zaczęły się powoli zmniejszać. Kryzys finansowy odbił się negatywnie na sytuacji na rynku pracy we Włoszech, co spowodowało wzrost stopy bezrobocia w całym kraju do 9,2% w styczniu 2012 r. Jednocześnie można zaobserwować, że pomimo wzrostu stopy bezrobocia na Południu, to w wartościach względnych dystans do regionów bogatszych uległ skróceniu.

W porównaniu z resztą kraju sytuacja na rynku pracy na Południu uległa w analizowanym okresie istotnym zmianom. Początkowo następowała dywergencja stóp bezrobocia – podczas gdy w 1993 r. stopa bezrobocia w *Mezzogiorno* była ok. dwukrotnie wyższa niż w Centrum-Północy, to w 2003 r. już trzykrotnie. Po 2003 r. następuje odwrócenie tendencji i można zaobserwować proces konwergencji. Szczególnie trudną sytuację można zaobserwować, analizując niektóre segmenty rynku pracy, np. kobiety i młodzież, którzy tradycyjnie stanowią kategorie najsłabszych podmiotów na rynku pracy.

Stopa bezrobocia kobiet na Południu utrzymywała się powyżej 20% do roku 2005 (maksymalny poziom zanotowano w 1999 r.). Natomiast Północ-Centrum zanotowała poprawę w tym segmencie rynku pracy, a stopa bezrobocia obniżyła się o 4,5 punktu procentowego. Również w tym przypadku różne tempo absorpcji wolnej siły roboczej powiększyło różnice między obydwoma obszarami kraju. W 2010 r. stopa bezrobocia kobiet w Centrum-Północy wynosiła 7,8%, zaś na Południu 15,8%.

Bezrobocie wśród młodzieży stanowi problem w całym kraju, ale na Południu przyjmuje formę niezwykle dramatyczną. W 2010 r. stopa bezrobocia wśród młodzieży (15–24 lata) na Południu wyniosła 38,8% (w 1998 wynosiła nawet 46%), a więc 16 punktów procentowych więcej niż w przypadku analogicznego wskaźnika dla Centrum-Północy. Warto jednak zauważyć, iż w ostatnim okresie zanotowano istotną konwergencję stóp bezrobocia wśród młodzieży, choć jest to w dużej mierze wynikiem pogorszenia się sytuacji w Centrum-Północy.

Kolejnym problemem występującym na włoskim rynku pracy jest istnienie szarej strefy. Zjawisko to jest szczególnie widoczne na południu Włoch, gdzie prawie co piąty pracownik nie jest zarejestrowany. Choć w minionym dziesięcioleciu można było zaobserwować tam istotny spadek odsetka osób pracujących w szarej strefie (z 21,1 do 18,3%), to i tak stopa ta jest prawie dwukrotnie wyższa niż w pozostałej części kraju.

Tabela 62. Odsetek osób zatrudnionych w szarej strefie w regionach *Mezzogiorno* w okresie 2001–2008

Region	2001	2003	2006	2008
Abruzja	13,5	12,0	12,3	11,9
Apulia	18,8	16,9	17,3	18,6
Basilicata	19,0	19,8	20,3	20,4
Kalabria	26,0	24,7	28,3	26,6
Kampania	23,0	21,1	19,1	16,3
Molise	18,2	18,1	19,3	20,2
Sardynia	18,4	18,2	19,8	18,1
Sycylia	23,0	21,4	20,1	18,4
Mezzogiorno	21,1	19,7	19,5	18,3
Centrum-Północ	10,9	8,4	9,2	9,5
Włochy	13,8	11,6	12,0	11,9

Źródło: G. Rosa (red.), *Check-Up Mezzogiorno...*, s. 37.

Z tabeli 62 wynika, iż poprawa sytuacji w *Mezzogiorno* w okresie lat 2001–2008 była wynikiem istotnej redukcji szarej strefy w dwóch regionach Południa o największej populacji, czyli Kampanii i Sycylii. W trzech regionach – Basilicacie, Molise i Kalabrii – zanotowano odwrotną tendencję. Tak wysoki odsetek pracujących w szarej strefie częściowo tłumaczy wysoką stopę bezrobocia i niski wskaźnik aktywności zawodowej w południowych regionach kraju.

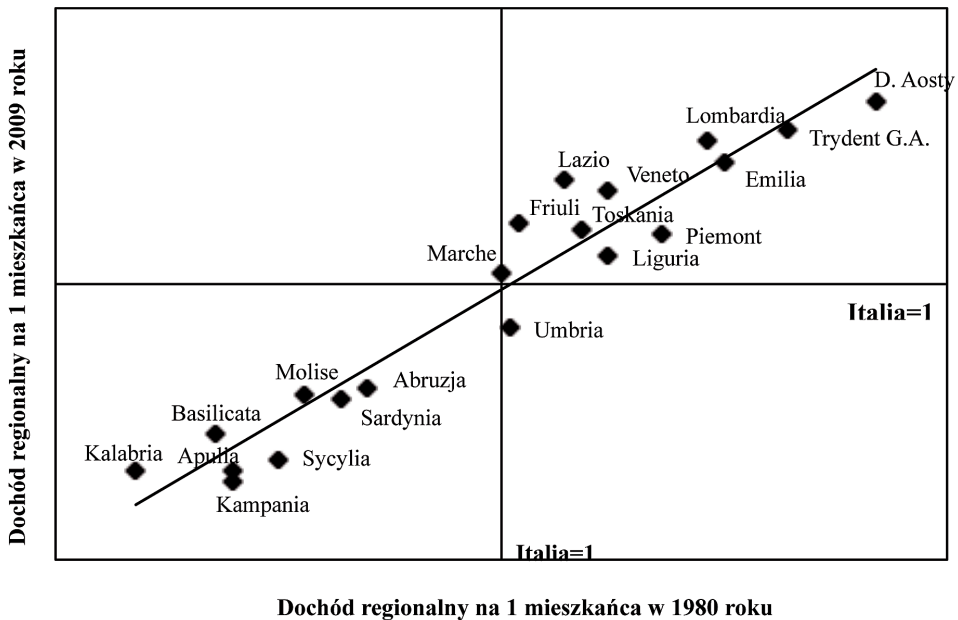
3. Wpływ funduszy strukturalnych na konwergencję we Włoszech

W ostatnich 20 latach we Włoszech podejmowano różne próby oszacowania, czy fundusze strukturalne są użyteczne w procesie rozwoju gospodarczego regionów włoskich. Zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego w poszczególnych regionach jest zjawiskiem, które od dziesięcioleci wyróżnia gospodarkę Włoch. W tym podrozdziale zaprezentowane będą najważniejsze badania przeprowadzone nad konwergencją we Włoszech, a także wpływem funduszy strukturalnych na ten proces. Następnie zaprezentowany zostanie model zbudowany przez autora i wnioski z niego płynące.

3.1. Różnice regionalne i konwergencja regionalna we Włoszech

Przedstawiony poniżej wykres 6 przedstawia zróżnicowanie zamożności regionów i konfrontuje dochód regionalny na 1 mieszkańca w roku 1980 z tym osiągniętym w roku 2009. Ławo zauważyć, iż regiony *Mezzogiorno* charakteryzują się dochodem *per capita* niższym od średniej krajowej w obydwu analizowanych okresach. Poza tym, niektóre regiony (Abruzja, Kampania, Apulia, Sycylia i Sardynia) znajdują się na prawo od przekątnej, co oznacza pogorszenie ich relatywnej sytuacji w czasie pod względem dystrybucji dochodów na głowę mieszkańca.

Wykres 6. Różnice w rozwoju gospodarczym regionów włoskich w kategoriach produktu na 1 mieszkańca (Włochy = 1)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z: ISTAT, *Conti Economici Regionali 1980–2004*, Roma 2005, ISTAT, *Conti Economici Regionali*, Roma 2012.

Dane z wykresu 6 świadczą o tym, iż w analizowanym okresie nie nastąpiła jakaś istotna zmiana w zróżnicowaniu regionalnym dochodów na głowę mieszkańca. Ilustracją tego stwierdzenia jest to, iż większość regionów zlokalizowana jest w pobliżu przekątnej. Ponadto regiony, w których dochód na głowę był niższy od średniej krajowej na początku badanego okresu, zajmowały tę samą względną pozycję pod koniec okresu.

Rysunek ten można potraktować jako wstęp do badania problemu zróżnicowania regionalnego we Włoszech. Podejście analityczne najczęściej wykorzystywane przy badaniu tego problemu to analiza procesu konwergencji, czyli określenie, czy dochód regionów biedniejszych zbliża się w okresie długim do poziomu dochodów regionów bogatszych. Proces konwergencji absolutnej występuje, jeśli odchylenie standardowe logarytmu produktu na 1 mieszkańca regionów (konwergencja sigma) zmniejsza się w czasie. W przypadku regionów włoskich, obserwuje się w ostatnim dziesięcioleciu zmniejszenie różnic regionalnych, choć procesy te inaczej odbywają się między Południem a Centrum-Północą: dochody *per capita* są bardziej zróżnicowane między regionami *Mezzogiorno*, zaś konwergencja sigma ma mniejsze znaczenie w tej części kraju.

Istnienie procesu wyrównywania się dysproporcji regionalnych można również weryfikować, wykorzystując do tego koncepcję konwergencji beta. Analizuje się w niej ujemny związek między początkowym poziomem dochodu a jego tempem wzrostu. Po raz pierwszy wykorzystana została dla przypadku regionów włoskich w pracy Barro i Sala-i-Martina⁶². Badali oni proces konwergencji w siedmiu krajach Wspólnoty Europejskiej: Wielkiej Brytanii, Niemczech, Włoszech, Francji, Holandii, Belgii i Danii. Pokazali oni, że w okresie 1950–1985 pomiędzy badanymi regionami europejskimi odnotowano proces konwergencji absolutnej wynoszącej prawie 2% rocznie. W przypadku regionów włoskich współczynnik beta wyniósł 1,18%, co oznacza, że konwergencja przebiegała wolniej w porównaniu z innymi regionami europejskimi.

W tej samej pracy autorzy analizowali również kształtowanie się konwergencji sigma. We Włoszech wartość współczynnika σ była wyższa niż w innych analizowanych krajach, choć spadała ona systematycznie z upływem czasu; z 0,46 w 1950 r. do 0,26 w 1985 r., co świadczyło o występowaniu procesu konwergencji. Duże wartości odchylenia standardowego dla Włoch były wynikiem dużego zróżnicowania dochodu pomiędzy częścią północną i południową kraju⁶³.

Pionierska praca Barro i Sala-i-Martina dała impuls do dalszych, pogłębionych badań nad zjawiskiem konwergencji we Włoszech. Pojawiły się liczne prace ekonomistów włoskich, z których część potwierdziła obserwacje Barro i Sala-i-Martina, ale również były takie, które odniosły się do nich krytycznie.

Raffaele Paci i Andrea Saba analizowali kształtowanie się konwergencji w regionach włoskich w okresie 1951–1993, wykorzystując przekrojowy liniowy

⁶² R. Barro, X. Sala-i-Martin, *Convergence Across States and Regions*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1991, No 1, s. 141–158.

⁶³ *Ibidem*, s. 149.

model⁶⁴. Autorzy oszacowali, iż w badanym okresie wystąpił proces absolutnej konwergencji. Model przewidywał, iż regiony o mniejszej produktywności będą rosnąć w tempie o 2,37% wyższym niż regiony, które były początkowo bardziej produktywne. Autorzy zauważyli jednocześnie, iż w badanym okresie wystąpiły olbrzymie różnice: proces konwergencji miał miejsce w latach 1960–1975, kiedy to tempo konwergencji wynosiło 6,36% rocznie. Ich zdaniem było to wywołane postępującym uprzemysłowieniem kraju i zmniejszającym się znaczeniem rolnictwa (w szczególności na Południu), natomiast w latach 1951–1960 i 1975–1993 w zasadzie nie odnotowano występowania tego zjawiska.

Autorzy uznali, iż neoklasyczny model wzrostu, zakładający konwergencję produktywności pracy za pomocą mechanizmu zmniejszającego się krańcowego przychodu z produktu kapitału, nie nadaje się do interpretacji zjawiska regionalnego wzrostu we Włoszech. Redukcja zróżnicowania ograniczona była do stosunkowo krótkiego okresu zdominowanego przez intensywne działania polityczne, mające na celu uprzemysłowienie mniej rozwiniętego Południa kraju. Po 1975 r. zjawisko konwergencji praktycznie nie występowało, pomimo tego, iż różnice w produktywności między regionami były nadal wysokie. Oznacza to, iż w przypadku Włoch konwergencja nie była zjawiskiem naturalnym i stałym.

Słabe wyniki konwergencji regionów włoskich potwierdzają również prace Roberta Leonardiego⁶⁵. Analizując proces konwergencji w regionach najbardziej uprzemysłowionych państw świata w okresie 1950–1990, najsłabsze tempo β -konwergencji zanotował właśnie we Włoszech (1% rocznie), przy jednocześnie najwyższym zróżnicowaniu regionalnego PKB (konwergencja $\sigma = 0,27$).

Próbując wytłumaczyć słabe tempo konwergencji, autor odwołał się nie tylko do tradycyjnych czynników: różnic w poziomie życia, stopie zatrudnienia czy też kierunkach inwestowania, ale również zwrócił uwagę na istotną rolę tzw. czynników miękkich. Zaliczył do nich: efektywność struktury administracyjnej, występowanie przestępczości zorganizowanej oraz różnice w kapitale społecznym. Autor zwrócił uwagę, iż w *Mezzogiorno* niesprawna administracja nie jest w stanie efektywnie zarządzać polityką rozwoju i dostarczać wysokiej jakości usług, zaś przestępczość zorganizowana działa jak podwójne opodatkowanie skutecznie zniechęcając przedsiębiorców do prowadzenia działalności gospodarczej.

⁶⁴ R. Paci, A. Saba, *The Empirics of Regional Economic Growth in Italy 1951–1993*, „Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Sociali” 1998, No 45, s. 515–542.

⁶⁵ R. Leonardi, *Coesione...*

Tabela 63. Wartości stóp konwergencji uzyskane w wybranych pracach empirycznych dotyczących konwergencji regionów włoskich

Autor	Data ukazania się pracy	Stopa konwergencji (w %)
Barro, Sala-i-Martin	1991	1,18–1,55
Di Liberto	1994	3,2 (0,7 po 1975 r.)
Paci, Pigliaru	1995	0,1
Sala-i-Martin	1996	1
Bianchi, Menegatti	1997	2,46
Fabiani, Pelegrini	1997	1,63 (4,02 ^a)
Cosci, Mattesini	1997	1,1 (3,8 ^a)
Paci, Saba	1998	2,37 ^a
Carmeci, Mauro	2002	0,09
Leonardi	2005	1,0
Loddo	2006	1,5

^a Konwergencja warunkowa.

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki zaprezentowane w tabeli 63 świadczą o tym, że konwergencja regionów włoskich jest bardzo powolna. Stopa konwergencji 1,5–2% rocznie oznacza bowiem, iż przy takim wskaźniku potrzebne będzie 35–45 lat, aby zlikwidować połowę luki w dochodzie na 1 zatrudnionego.

Zmienne, które były wykorzystywane przez autorów w modelach, w różny sposób tłumaczyły rozwój regionów włoskich. Interesujące jest to, iż kształtowanie się inwestycji nie było istotne w wyjaśnieniu rozwoju regionalnego w tym kraju⁶⁶, natomiast poziom infrastruktury miał pozytywny i znaczący wpływ na dynamikę wzrostu⁶⁷. Różniące się od siebie rezultaty otrzymano natomiast w przypadku oddziaływania kapitału ludzkiego⁶⁸.

Istotne różnice wyników można zanotować również wśród badań dotyczących istnienia klubów konwergencji i utrzymywania się dualizmu społeczno-ekonomicznego we Włoszech. Podczas gdy np. Di Liberto oraz Paci i Saba stwierdzają istnienie homogenicznych grup regionów o odmiennym modelu wzrostu i istnienie wyraźnego dualizmu, to praca D'Amato i Pistoiesiego stanowi zaprze-

⁶⁶ Zob. m.in. R. Paci, F. Pigliaru, *Differenziali di crescita tra le regioni italiane: un'analisi cross-section*, „Rivista di Politica Economica” 1995, No 85, s. 3–34; L. Mauro, E. Podrecca, *The Case of Italian Regions: Convergence or Dualism?*, „Economic Notes” 1994, No 23, s. 447–472; A. Acconcia, *Intervento pubblico e crescita delle regioni italiane nel periodo 1979–91*, [w:] A. Del Monte, A. Giannola, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno*, NIS, Roma 1997.

⁶⁷ Zob. m.in. R. Paci, F. Pigliaru, *Differenziali...*; A. Acconcia, *Intervento...*

⁶⁸ Zob. A. Di Liberto, *Convergence across Italian Regions*, Nota di Lavoro 68.94, Fondazione Eni Enrico Mattei, 1994; R. Paci, F. Pigliaru, *Differenziali...*; A. Acconcia, *Intervento...*

czenie tych ustaleń⁶⁹. Cellini i Scorcu uznali natomiast, iż można wyróżnić kluby konwergencji składające się z kilku regionów (np. Umbria, Sycylia, Dolina Aosty), które nie są tworzone ze względu na bliskość geograficzną, ale ze względu na podobieństwo struktury gospodarczej⁷⁰.

3.2. Przegląd literatury dotyczącej wpływu funduszy strukturalnych na proces konwergencji we Włoszech

Choć zagadnienie to wydaje się być niezwykle ważne, literatura zawierająca empiryczną weryfikację wpływu funduszy strukturalnych na proces konwergencji regionów włoskich jest stosunkowo uboga.

Jedną z bardziej znanych prób jest praca Marco Percoco⁷¹, który analizował stopę wzrostu regionów Celu 1 w okresie programowania 1994–1999, wykorzystując do tego model podaży zaproponowany przez A. De la Fuente⁷². W celu ustalenia wpływu funduszy strukturalnych na wzrost gospodarczy regionów autor przyjął funkcję produkcji typu Cobba-Douglasa, która w postaci liniowej i po zlogarytmowaniu przyjęła ostatecznie postać:

$$y_{it} = \alpha_L a_{it} + \alpha_K k_{it} + \alpha_P p_{it} + \alpha_G g_{it} + \alpha_H h_{it} + \alpha_L l_{it}$$

gdzie: y_{it} – produkcja w i -tym regionie w okresie t , k – kapitał prywatny, p – zasób infrastruktury społecznej, g – infrastruktura ekonomiczna (m.in. infrastruktura transportowa), h – zasób kapitału ludzkiego, l – zatrudnienie, zaś a – postęp technologiczny.

Wydatki z funduszy strukturalnych autor podzielił na pięć głównych kategorii: inwestycje w infrastrukturę społeczną, wydatki publiczne na szkolenia i edukację, inwestycje w infrastrukturę ekonomiczną, subwencje dla prywatnych inwestycji oraz pomoc techniczna. Na subsydia dla prywatnych przedsiębiorców przeznaczono w badanym okresie 16,76% środków, pozostała część przypadła na inwestycje w sektorze publicznym.

Otrzymane przez autora rezultaty pokazały dużą zmienność poziomów stóp wzrostu wywołanych wykorzystaniem funduszy strukturalnych w sześciu regionach *Mezzogiorno* (z analizy wyłączona była Abruzja i Sycylia). Różnice te autor przypisał odmiennym działaniom administracji regionalnych

⁶⁹ M. D'Amato, B. Pistoiesi, *Statistical Evidence on Regional Cohesion in Italy*, „Giornale degli Economisti e Annali di Economia” 1997, No 56, s. 211–234.

⁷⁰ R. Cellini, A. Scorcu, *How Many Italies? What Data Show about Growth and Convergence across Italian regions, 1970–1991*, „Rassegna di Lavori dell'ISCO” 1997, No 14, s. 93–124.

⁷¹ M. Percoco, *The Impact of Structural Funds on the Italian Mezzogiorno*, „Région et Développement” 2005, No 21, s. 141–153.

⁷² A. De la Fuente, *The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish Regions: an Assessment of the 1994–1999 Objective 1CSF*, CEPR Discussion Paper No 3673/2002.

odpowiedzialnych za kierowanie środków do różnych inwestycji: regiony, które dokonały alokacji środków, kierując się regułą najwyższej produktywności krańcowej (Apulia, Basilicata, Sardynia), osiągnęły najlepsze wyniki w kategoriach wzrostu produkcji.

Coppola i Destefanis badali efekty funduszy strukturalnych na proces konwergencji regionów włoskich w okresie 1989–2006, wykorzystując podejście parametryczne pozwalające na wyróżnienie oddziaływania na wzrost dochodu na 1 mieszkańca czynników związanych z akumulacją kapitału, całkowitą produktywnością czynników i ich składowych⁷³. Analiza empiryczna obejmowała cztery makrosektory (rolnictwo, przemysł, usługi i budownictwo). Wyniki pokazały, iż fundusze strukturalne miały słaby wpływ na wzrost dochodu na 1 mieszkańca, ale istotny na akumulację kapitału i produktywność czynników produkcji. Ogólnie rzecz biorąc, oddziaływanie funduszy EFRR i EFS było dużo silniejsze niż funduszu EFOiGR. Mniejszy wpływ fundusze strukturalne miały na zatrudnienie, choć w przypadku przemysłu było ono odczuwalne.

W nowszym badaniu z 2007 r.⁷⁴ autorzy wykorzystali nieparametryczne podejście (FDH – VP) do mierzenia efektywności i obliczyli indeksy produktywności Malmquista dla trzech okresów odpowiadających trzem okresom programowania: 1989–1993, 1994–1999 oraz 2000–2006. Dzięki temu autorzy starali się oszacować wpływ funduszy strukturalnych na akumulację czynników produkcji oraz zmiany w całkowitej produktywności czynników.

Indeks Malmquista mierzący zmiany w całkowitej produktywności czynników w przedziale $\Delta t = [t, t+1]$ obejmuje trzy składowe:

$$M_{t, t+1} = DTE \times TC \times DSE,$$

gdzie: DTE – relatywna zmiana w czystej wydajności technicznej, TC – zmiana technologiczna mierzona przesunięciem krzywej produkcji, DSE – relatywna zmiana efektywności skali.

Wyniki analizy pokazały, iż fundusze strukturalne miały słaby, ale istotny wpływ na wszystkie cztery sektory gospodarki włoskiej. Najsilniejszy wpływ dało się odczuć w rolnictwie i usługach. Ogółem, zmiana wydajności była metodą, dzięki której uzyskiwano wzrost produktywności. Jedynie w rolnictwie zmiana technologii była zmienną, na którą najistotniejszy wpływ miały fundusze strukturalne. Warto zwrócić uwagę, iż w badaniu autorzy wykorzystali wielkość przyznanych, a nie wydanych funduszy.

⁷³ G. Coppola, S. Destefanis, *Fondi strutturali, produttività e occupazione. Uno studio sulle regioni italiane*, „Rivista di economia e statistica del territorio” 2007, No 2, s. 191–212.

⁷⁴ G. Coppola, S. Destefanis, *Regional Convergence and Structural Funds. A Malmquist Index Approach for Italy*, June 3 2011, <http://ssrn.com/abstract=1857583>.

Kolejne interesujące podejście zostało zaprezentowane przez Francesco Aiello i Valerię Pupo⁷⁵. W swojej pracy autorzy analizowali wpływ funduszy strukturalnych na proces konwergencji, estymując równanie konwergencji warunkowej. W ekonometrycznym modelu wzrostu przyjęli równanie, w którym stopa wzrostu PKB *per capita* zależy również od wysokości funduszy strukturalnych:

$$y_{it} - y_{it-\tau} = \psi (y_{it-\tau} - y_{it-2\tau}) + \gamma (s_{it} - s_{it-\tau}) + \varphi (n_{it} - n_{it-\tau}) + \alpha (h_{it} - h_{it-\tau}) + \theta (f_{it} - f_{it-\tau}) + (\varepsilon_{i,t} - \varepsilon_{i,t-\tau}),$$

gdzie: zmienna objaśniana $y_{it} - y_{it-\tau}$ oznacza stopę wzrostu PKB *per capita* regionu i między rokiem t i rokiem $t - \tau$, s_{it} – stopę inwestycji regionu i w roku t , n_{it} – stopę wzrostu ludności, h_{it} – wskaźnik kapitału ludzkiego, f_{it} – wysokość funduszy strukturalnych otrzymanych przez region i w podokresie t . W każdym podokresie f_{it} jest skalkulowana jako średnia geometryczna funduszy strukturalnych w odniesieniu do PKB regionalnego.

W równaniu tym szczególne znaczenie ma parametr θ , który w przypadku wartości dodatniej oznacza, że fundusze strukturalne wpływają na średnią stopę wzrostu produktu *per capita* regionów włoskich. Ponadto inwestycje ogółem zostały zastąpione inwestycjami sektora prywatnego.

Otrzymane rezultaty wskazywały, iż parametr θ jest dodatni i istotny statystycznie, jednakże jego wartość jest niewielka. Na przykład, zwiększenie funduszy strukturalnych na 1 mieszkańca o 1000 euro powoduje podniesienie tempa wzrostu regionów włoskich o 1/6 punktu procentowego. W przypadku regionów południowych (Abruzja, Apulia, Basilicata, Kalabria, Kampania, Molise, Sycylia) współczynnik związany z oddziaływaniem funduszy strukturalnych na dochód *per capita* jest pozytywny i statystycznie istotny. Jest to wynikiem redystrybucji funduszy – regiony biedniejsze otrzymały znacznie więcej transferów wspólnotowych, co spowodowało wzrost średniej stopy wzrostu dochodu na 1 mieszkańca.

Z punktu widzenia celu modelu bardzo istotne było oszacowanie wpływu funduszy strukturalnych na tempo konwergencji. W przypadku regionów włoskich tempo konwergencji warunkowej szacowane bez udziału funduszy wspólnotowych wynosiło 7,85%. podczas gdy uwzględniając fundusze tempo to wzrasta średniorocznie o 0,08% rocznie do poziomu 7,94%.

3.3. Model ekonometryczny

Aby przedstawić wpływ środków wspólnotowych na konwergencję we Włoszech, zostanie wykorzystany neoklasyczny model Solowa uwzględniający

⁷⁵ F. Aiello, V. Pupo, *L'impatto dei fondi strutturali in Italia*, Università della Calabria, Dipartimento di Economia e Statistica, Working Paper No 1/2009.

kapitał ludzki, zaprezentowany przez Mankiwa, Romera i Weila. Pierwotna wersja modelu Solowa prawidłowo objaśniała kierunki działania i efekty powiększania się oszczędności oraz wzrostu ludności, lecz niezbyt dokładnie oszacowała ich wielkość.

Model Mankiwa, Romera, Weila, uwzględniający kapitał ludzki po części, wyjaśnia, dlaczego wpływ oszczędności i stopy przyrostu naturalnego był w oryginalnym modelu Solowa zbyt wysoki. Po pierwsze, dla każdej stopy akumulacji kapitału ludzkiego wyższe oszczędności lub niższa stopa przyrostu naturalnego prowadzi do wyższego poziomu dochodu, a zatem, akumulacja kapitału fizycznego i przyrost naturalny mają większy wpływ na dochód, gdy uwzględniona zostanie akumulacja kapitału ludzkiego. Po drugie, akumulacja kapitału ludzkiego może być skorelowana ze stopami oszczędności i stopą wzrostu ludności. Oznacza to, że pominięcie kapitału ludzkiego zniekształca szacowane parametry dotyczące oszczędności i przyrostu ludności⁷⁶.

3.3.1. Podstawy teoretyczne modelu

Model Solowa

Neoklasyczny model Solowa obejmuje cztery zmienne: produkcję (Y), kapitał (K), siłę roboczą (L) oraz poziom technologii lub wydajność pracy (A). W każdym momencie gospodarka dysponuje pewnym zasobem kapitału, siły roboczej i wiedzy, łącząc je z sobą w celu wytwarzania produktu. Dwa czynniki produkcji – kapitał i praca – są opłacane zgodnie z ich produkcyjnością krańcową. Przyjmując funkcję produkcji Cobba-Douglassa, produkcja w okresie t dana jest wzorem

$$Y(t) = K(t)^\alpha (A(t)L(t))^{1-\alpha} \quad 0 < \alpha < 1 \quad (1)$$

gdzie Y – produkcja, K – kapitał, L – siła robocza, A – poziom technologii.

Taka funkcja produkcji ma dwie charakterystyczne cechy⁷⁷:

– po pierwsze, czas nie wchodzi do niej bezpośrednio, lecz tylko poprzez K , L i A . Oznacza to, że produkt zmienia się w czasie tylko wówczas, gdy zmieniają się nakłady czynników produkcji. W szczególności wielkość produkcji, przy danej wielkości kapitału i siły roboczej, rośnie wówczas, gdy wzrasta A , czyli poziom technologii;

– po drugie, A i L wchodzą do funkcji produkcji w sposób multiplikatywny, AL traktowane jest w modelu jako praca efektywna, a postęp techniczny, który

⁷⁶ N. G. Mankiw, D. Romer, D. N. Weil, *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 1992, No 107(2), s. 408.

⁷⁷ D. Romer, *Makroekonomia dla zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 26.

w ten sposób się uzewnętrznia, jest znany pod nazwą postępu zasilającego pracę, czyli neutralnego w rozumieniu Harroda. Z tego sposobu wyrażania A , przy uwzględnieniu innych założeń modelu, wynika, iż stosunek kapitału do produktu (K/Y) ostatecznie się stabilizuje.

W modelu Solowa stopa oszczędności, przyrostu naturalnego i postęp techniczny traktowane są jako egzogeniczne. Przyjmuje się, iż przyrost zasobu siły roboczej i technologii następuje według stóp:

$$L(t) = L(0) e^{nt} \quad (2)$$

$$A(t) = A(0) e^{gt} \quad (3)$$

Liczba efektywnych jednostek pracy $A(t)L(t)$ rośnie według stopy $n + g$

Model przyjmuje również, iż pewna część produktu (s) jest inwestowana. Jeśli za k oznaczymy zasób kapitału na jednostkę pracy $k = K/AL$, zaś Y – produkcja na jednego zatrudnionego – $y = Y/AL$, to przyrost tego zasobu można przedstawić następująco:

$$\dot{k}(t) = sy(t) - (n + g + \delta)k(t) = sk(t)^\alpha - (n + g + \delta)k(t) \quad (4)$$

gdzie: δ oznacza stopę deprecjacji kapitału.

Równanie (4) implikuje, iż k jest zbieżne do wartości k^* w stanie stacjonarnym zdefiniowanej jako:

$$sk^{*\alpha} = (n + g + \delta)k^* \text{ lub}$$

$$k^* = [s/(n + g + \delta)]^{1/(1-\alpha)} \quad (5)$$

Podstawiając równanie (5) do funkcji produkcji i logarytmując je, otrzymujemy, że poziom dochodu na mieszkańca w stanie stacjonarnym dany jest wzorem:

$$\ln \left[\frac{Y(t)}{L(t)} \right] = \ln A(0) + gt + \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(s) - \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(n + g + \delta), \quad (6)$$

Ponieważ model zakładał, iż czynniki są wynagradzane na poziomie ich produktów krańcowych, to przewiduje on nie tylko znak, ale również wartości współczynników dla oszczędności i przyrostu ludności. Ponieważ udział kapitału w wytworzonym produkcie wynosi ok. 1/3, model zakłada elastyczność dochodu *per capita* względem stopy oszczędności na 0,5 oraz elastyczność względem parametrów $n + g + \delta - 0,5$.

W modelu zakłada się, iż parametry g i δ nie różnią się pomiędzy państwami. Parametr g oznacza postęp wiedzy, który nie jest specyficzny dla poszczególnych państw. Podobnie stopy amortyzacji (δ) nie różnią się istotnie między państwami

ani nie istnieją dane, które pozwoliłyby na oszacowanie takich różnic. Z kolei $A(0)$ odzwierciedla nie tylko zasoby technologii, ale również bogactwa naturalne, klimat, instytucje itp, które różnią się między krajami. W modelu przyjmuje się, iż:

$$\ln A(0) = \alpha + \varepsilon,$$

gdzie: α to stała, zaś ε to parametr odzwierciedlający specyfikę kraju. W ten sposób log dochodu *per capita* w czasie 0 można przedstawić jako:

$$\ln\left(\frac{Y}{L}\right) = \alpha + \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(s) - \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(n + g + \delta) + \varepsilon \quad (7)$$

W modelu Solowa przyjmuje się, iż parametry s oraz n są niezależne od ε . Innymi słowy, przy założeniu stałej elastyczności, stałe różnice w poziomie technologii nie wpływają na stopy oszczędności i przyrostu naturalnego. To założenie było krytykowane przez wielu ekonomistów i dało impuls do badań nad teoriami wzrostu endogenicznego. Na przykład Paul Romer sugerował, iż w modelu Solowa oszczędności mają zbyt duży wpływ na wzrost i uważał, iż było to wywołane efektami zewnętrznymi związanymi z akumulacją kapitału⁷⁸. Ponadto Lucas uważał, iż zróżnicowanie w stopach przyrostu naturalnego nie może tłumaczyć znacznych różnic w realnym dochodzie, tak jak to wynika z modelu Solowa⁷⁹.

Model Mankiwa-Romera-Weila

Istotna rola kapitału ludzkiego w procesie wzrostu była dostrzegana przez ekonomistów od dawna. Pojęcie to zostało spopularyzowane przez m.in. Arthura Cecila Pigou w 1928 r.⁸⁰, a później przeniesione do teorii wzrostu przez Athura Williama Lewisa⁸¹. Nieuwzględnienie tego czynnika często prowadzi do błędnych konkluzji, czego przykładem może być szeroko opisywany w literaturze paradoks Leontieffa.

Uwzględnienie kapitału ludzkiego prowadzi do istotnych zmian w modelu teoretycznym, jak również analizach empirycznych wzrostu gospodarczego. Na przykład Lucas uznaje, iż o ile w przypadku kapitału fizycznego stopa zwrotu jest malejąca, to w przypadku całkowitego zasobu kapitału reprodukcyjnego

⁷⁸ P. Romer, *Crazy Explanations for the Productivity Slowdown*, „NBER Macroeconomics Annual” 1987, s. 163–210; idem, *Capital Accumulation in the Theory of Long Run Growth*, [w:] R. J. Barro (ed.), *Business Cycle Theory*, Harvard University Press, Cambridge 1989, s. 51–127.

⁷⁹ R. E. Lucas, *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics” 1988, No 22(1), s. 3–42.

⁸⁰ A. C. Pigou, *A Study in Public Finance*, Macmillan, London 1928, s. 28.

⁸¹ A. W. Lewis, *Economic development with Unlimited Supplies of Labor*, „Manchester School of Economics and Social Studies” 1954, Vol. 22, s. 139–191.

(kapitał ludzki plus fizyczny) stopa zwrotu jest stała. W analizach empirycznych uwzględnienie kapitału ludzkiego wpływa na wielkość współczynników dotyczących inwestycji w kapitał fizyczny oraz przyrostu ludności.

W modelu Mankiwa-Romera-Weila przyjmuje się następującą funkcję produkcji:

$$Y(t) = K(t)^\alpha H(t)^\beta (A(t)L(t))^{1-\alpha-\beta} \quad (8)$$

gdzie: H jest zasobem kapitału ludzkiego. Niech s_k będzie częścią dochodu inwestowaną w kapitał fizyczny, zaś s_h częścią dochodu inwestowaną w kapitał ludzki. Zmiany tych dwóch wielkości można przedstawić następująco:

$$\dot{k}(t) = s_k y(t) - (n + g + \delta) k(t) \quad (9)$$

$$\dot{h}(t) = s_h y(t) - (n + g + \delta) h(t) \quad (10)$$

gdzie: $y = Y/AL$ – dochód przypadający na jednostkę efektywnej pracy, $k = K/AL$ – kapitał przypadający na jednostkę efektywnej pracy, $h = H/AL$ – kapitał ludzki przypadający na jednostkę efektywnej pracy. W modelu zakłada się, że ta sama funkcja produkcji odnosi się do kapitału ludzkiego, kapitału fizycznego i konsumpcji. Oznacza to, że jednostka konsumpcji może być przekształcona w jednostkę kapitału fizycznego lub kapitału ludzkiego bez ponoszenia kosztów. Ponadto autorzy zakładają, iż kapitał ludzki deprecjonuje się według tej samej stopy co kapitał fizyczny.

W modelu przyjmuje się również, iż $\alpha + \beta < 1$, co oznacza, iż stopa zwrotu z łącznego kapitału jest malejąca. W modelach wzrostu endogenicznego przyjmuje się natomiast, że $\alpha + \beta = 1$, a więc występują stałe efekty skali. W tym przypadku nie istnieje stan stacjonarny dla takiego modelu.

W modelu Mankiwa-Romera-Weila przyjmuje się, iż gospodarka dąży do stanu stacjonarnego zdefiniowanego jako:

$$k^* = (s_k^{1-\beta} s_h^\beta / n + g + \delta)^{1/(1-\alpha-\beta)} \quad (11)$$

$$h^* = (s_k^\alpha s_h^{1-\alpha} / n + g + \delta)^{1/(1-\alpha-\beta)} \quad (12)$$

Podstawiając równania (11) i (12) do funkcji produkcji i logarytmując ją, otrzymujemy równanie dochodu *per capita* przypominające równanie (6):

$$\ln \left[\frac{Y(t)}{L(t)} \right] = \ln A(0) + gt - \frac{\alpha + \beta}{1 - \alpha - \beta} \ln(n + g + \delta) + \frac{\alpha}{1 - \alpha - \beta} \ln(s_k) + \frac{\beta}{1 - \alpha - \beta} \ln(s_h) \quad (13)$$

Równanie wskazuje, iż dochód *per capita* zależy od stopy wzrostu ludności oraz akumulacji kapitału fizycznego i ludzkiego. Uwzględnienie kapitału ludzkiego ma dwie istotne implikacje dla modelu.

Po pierwsze, jeśli nawet $\ln(s_h)$ jest niezależny od innych zmiennych, to współczynnik przy $\ln(s_k)$ jest większy niż $\alpha/(1-\alpha)$. Na przykład, jeśli $\alpha = \beta = 1/3$, wówczas współczynnik przy $\ln(s_k)$ wyniósłby 1. Ponieważ wyższy poziom oszczędności prowadzi do wyższego dochodu, to prowadzi do wyższego poziomu kapitału ludzkiego w stanie stacjonarnym, nawet jeśli udział dochodu przeznaczanego na akumulację kapitału ludzkiego nie ulegnie zmianie. Stąd wynika, iż obecność kapitału ludzkiego zwiększa wpływ akumulacji kapitału fizycznego na dochód.

Po drugie, współczynnik przy $\ln(n+g+\delta)$ jest większy co do wartości niż współczynnik przy $\ln(s_k)$. W modelu tym wysoki przyrost naturalny obniża dochód *per capita*, ponieważ zasób kapitału fizycznego i ludzkiego musi być rozdzielony na większą liczbę mieszkańców.

Istnieje alternatywny sposób wyrażenia roli kapitału ludzkiego w określeniu dochodu w tym modelu. Podstawiając równanie poziomu kapitału ludzkiego dla stanu stacjonarnego (12) do równania (13), otrzymujemy równanie dochodu jako funkcję stopy inwestycji w kapitał fizyczny, stopy wzrostu liczby ludności oraz poziomu kapitału ludzkiego.

$$\ln\left[\frac{Y(t)}{L(t)}\right] = \ln A(0) + gt - \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(n+g+\delta) + \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(s_k) + \frac{\beta}{1-\alpha} \ln(h^*) \quad (14)$$

Zależność ta przypomina równanie (7) z oryginalnego modelu Solowa. Różnica polega na tym, iż kapitał ludzki występuje w miejsce składnika losowego. Ponieważ zarówno oszczędności, jak i stopa wzrostu ludności wpływają na h^* , należy oczekiwać, że kapitał ludzki jest dodatnio skorelowany ze stopą oszczędności i negatywnie skorelowany ze stopą wzrostu ludności. Dlatego też nieuwzględnienie w modelu kapitału ludzkiego zniekształca współczynniki występujące przy oszczędnościach i przyroście ludności.

Model wzrostu a konwergencja

Model Solowa daje podstawy do twierdzenia, iż kraje (regiony) biedniejsze będą wykazywać tendencje do szybszego wzrostu niż kraje (regiony) bogate. Wynika to z trzech powodów⁸²:

1) rozwój każdego kraju wykazuje zbieżność do ścieżki zrównoważonego wzrostu. Zróżnicowanie produkcji na 1 zatrudnionego wynika z tego, że kraje te znajdują się w różnych punktach w stosunku do ścieżek zrównoważonego wzrostu i dlatego można oczekiwać, że biedniejsze kraje będą zbliżać się do bogatszych;

2) stopa przychodowości kapitału jest niższa w krajach z większym kapitałem na pracownika. Istnieją zatem bodźce do przepływów kapitału z krajów bogatych do biednych, co również działa w kierunku osiągnięcia zbieżności.

⁸² D. Romer, *Makroekonomia...*, s. 46.

3) rozpowszechnienie się wiedzy przebiega z opóźnieniami w czasie, a różnice dochodowe powstają dlatego, że zawsze znajdują się takie kraje, które jeszcze nie stosują najlepszych dostępnych technologii. Różnice te powinny się zmniejszać, jeśli kraje biedniejsze będą systematycznie poprawiać swój stan wiedzy technicznej.

Metodyczne podejście do pomiaru konwergencji zostało opracowane w pracach Roberta Barro i Xaviera Sala-i-Martina⁸³. Zaproponowali oni powszechnie wykorzystywaną do dziś koncepcję β -konwergencji. Odnosi się ona do danych przekrojowych i odzwierciedla negatywną korelację pomiędzy stopą wzrostu dochodu *per capita* a początkowym poziomem dochodu. Innymi słowy, β -konwergencja występuje, gdy mniej zamożne kraje (regiony) rozwijają się szybciej od bardziej zamożnych. Literatura ekonomiczna wprowadziła również pojęcie warunkowej β -konwergencji, która odnosi się do strukturalnych różnic pomiędzy analizowanymi jednostkami i zakłada, iż dochód *per capita* nie dąży do wyrównania się pomiędzy wszystkimi krajami (regionami).

Model Mankiwa-Romera-Weila przewiduje, iż kraje znajdują się na odmiennych ścieżkach wzrostu. Różnice w poziomie dochodu *per capita* można zatem objaśnić, odnosząc się do determinantów ścieżek wzrostu w modelu wzrostu: akumulacji kapitału fizycznego i ludzkiego oraz przyrostu ludności. Oznacza to, że model wzrostu Mankiwa-Romera-Weila nie zakłada konwergencji – zakłada jedynie, że dochód *per capita* w danym kraju jest zbieżny do krajowej ścieżki wzrostu. Innymi słowy, model ten zakłada konwergencję, jedynie przy założeniu podobnych warunków wzrostu zrównoważonego, a więc tzw. konwergencję warunkową.

Ponadto model dokonuje pewnych założeń ilościowych dotyczących tempa konwergencji do stanu równowagi (*steady state*). Jeśli y^* oznaczmy poziom dochodu na 1 efektywnego zatrudnionego w stanie równowagi, zaś $y(t)$ – aktualną wartość tego dochodu w okresie t , wówczas tempo konwergencji dane jest wzorem:

$$d \ln(y(t)) / dt = \lambda [\ln(y^*) - \ln(y(t))] \quad (15)$$

gdzie:

$$\lambda = (n + g + \delta) (1 - \alpha - \beta) \quad (16)$$

Model proponuje również równanie, które umożliwia mierzenie tempa konwergencji :

$$\ln(y(t)) = (1 - e^{-\lambda t}) \ln(y^*) + e^{-\lambda t} \ln(y(0)) \quad (17)$$

⁸³ R. J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Convergence across States and Regions*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1991, No 1, s. 107–182; eadem, *Convergence*, „Journal of Political Economy” 1992, Vol. 100, s. 223–251.

gdzie: $y(0)$ jest dochodem na efektywnego pracownika na początku okresu. Odejmując $\ln(y(0))$ od obu stron równania, otrzymujemy⁸⁴:

$$\ln(y(t)) - \ln(y(0)) = (1 - e^{-\lambda t}) \ln(y^*) - (1 - e^{-\lambda t}) \ln(y(0)) \quad (18)$$

Podstawiając za y^* otrzymujemy ostatecznie:

$$\begin{aligned} \ln(y(t)) - \ln(y(0)) &= (1 - e^{-\lambda t}) \frac{\alpha}{1-\alpha-\beta} \ln(s_k) + (1 - e^{-\lambda t}) \frac{\alpha}{1-\alpha-\beta} \ln(s_h) \\ &- (1 - e^{-\lambda t}) \frac{\alpha}{1-\alpha-\beta} \ln(n + g + \delta) - (1 - e^{-\lambda t}) \ln(y(0)) \end{aligned} \quad (19)$$

Z równania (19) wynika, iż model wzrostu Mankiwa-Romera-Weila zakłada, iż wzrost dochodu jest funkcją determinantów ostatecznego stanu równowagi oraz początkowego poziomu dochodu.

W estymowanym modelu uwzględniona zostanie jeszcze jedna zmienna uwarunkowana w postaci relacji funduszy strukturalnych do dochodu regionów.

3.3.2. Dane

Badaniem został objęty okres 1994–2008 oraz 21 regionów włoskich (region autonomiczny Trydent Górna-Adyga jest w oficjalnych statystykach zarówno włoskich, jak i europejskich, podzielony na dwie części: Region Autonomiczny Trydent i Region Autonomiczny Bolzano. Wybór okresu badawczego był podyktowany dostępnością danych. Obejmują one drugi (1994–1999), trzeci (2000–2006) oraz początek czwartego (2007–2013) okresu programowania. Dla pierwszego okresu programowania brak jest wiarygodnych danych, dotyczących wydatków z funduszy strukturalnych w poszczególnych regionach.

Dane obejmują takie wielkości, jak: realny PKB *per capita* regionów, stopa inwestycji (udział inwestycji prywatnych i publicznych w relacji do regionalnego PKB), stopa przyrostu naturalnego, współczynnik skolaryzacji (liczba absolwentów szkół średnich na 100 osób w wieku 19 lat oraz szkół wyższych na 100 osób w wieku 25 lat), stopa amortyzacji, stopa postępu technicznego oraz relacja funduszy strukturalnych do PKB regionów. Obliczeń dokonano za pomocą programu EViews.

Dane pochodzą z informacji publikowanych przez włoski urząd statystyczny ISTAT. Wyjątek stanowią informacje dotyczące stopy amortyzacji i postępu technicznego oraz wielkości funduszy strukturalnych. W modelu przyjęto, iż stopa postępu technicznego (g) oraz stopa amortyzacji (δ) są takie same w poszczególnych regionach i nie zmieniają się w czasie. Zmienna g odpowiada średniej rocznej stopie wzrostu produktywności pracy zaobserwowanej we Włoszech w latach

⁸⁴ D. Romer, *Makroekonomia...*, s. 163.

1980–2007 i wynosi 1,38%. Zmienna δ została obliczona jako średnia geometryczna amortyzacji kapitału we Włoszech dla okresu 1994–2007 i wynosi 4,21%. Te dwie wartości przyjęto za modelem Aiello i Pupo⁸⁵.

W przypadku funduszy strukturalnych informacje pochodzą z biuletynów statystycznych włoskiego Ministerstwa Gospodarki i Finansów⁸⁶. Dane obejmują faktycznie dokonane wydatki w ramach regionalnych programów operacyjnych. Nie zostały uwzględnione wydatki w ramach programów multiregionalnych i ogólnokrajowych, których nie można jednoznacznie przypisać do poszczególnych regionów. Ich udział w przypadku regionów Celu 1 (obejmujących południową część Włoch) był znaczący i wynosił w okresie 1994–1999 aż 53%, zaś w latach 2000–2006 – 31%. Można zatem domniemywać, iż znaczenie wydatków z funduszy strukturalnych w rzeczywistości było większe niż wynika to z modelu.

W modelu posłużono się danymi przekrojowo-czasowymi (21 regionów, 12–14 lat obserwacji dla każdego regionu). Zostało także wprowadzone zróżnicowanie wyrazu wolnego w poszczególnych regionach, co pozwoliło na zróżnicowanie zmiennej A (model z efektami ustalonymi – *fixed effects*). Wielkość dochodu *per capita* poszczególnych regionów została wyrażona w cenach stałych z 1995 r.

3.3.3. Rezultaty

Pierwsza estymacja składała się z 252 obserwacji. Obejmowała ona 21 grup (regionów włoskich) oraz przedział lat 1994–2008. W wyniku pierwszej estymacji otrzymano następujące rezultaty – tabela 64.

Tabela 64. Wyniki pierwszej estymacji modelu

Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	t	$P > t $
$\ln(y_{i,t})/L1$	-0,0447	0,0284	-1,58	0,117
$s_{k,t}$	0,0547	0,1518	0,36	0,719
$s_{h,t}$ (wsp.skolar.)	0,0204	0,0185	1,10	0,273
$\ln(n + g + \delta)$	-0,1284	0,0279	-4,61	0,000
$FS_{i,t}$ (środkie UE)	1,4631	0,6346	2,31	0,022
Wyraz wolny	0,0375	0,2927	0,13	0,898

$$R^2 = 0,5024$$

$$F \text{ test } F(20, 226) = 1,21 \text{ Prob} > F = 0,2494$$

⁸⁵ F. Aiello, V. Pupo, *L'impatto...*, s. 37.

⁸⁶ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Le politiche strutturali dell'Unione Europea. L'attuazione in Italia*, różne lata.

Przeprowadzony test pokazuje, iż zmienne egzogeniczne występujące w modelu w ok. połowie objaśniały kształtowanie się zmiennej objaśnianej. Wartość ta nie odbiegała istotnie od wartości otrzymanych w modelu Mankiwa-Romera-Weila (R^2 znajdował się w przedziale od 0,35 do 0,65 dla różnych kategorii państw)⁸⁷ i w modelach badających konwergencję regionalną we Włoszech (R^2 wynosił od 0,33 do 0,64).

Znaki oszacowanych parametrów są zgodne z przesłankami teoretycznymi. Z przedstawionego modelu wynika, iż między regionami włoskimi zachodziła konwergencja warunkowa, o czym świadczy ujemna wartość współczynnika przy $\ln(y)$. Ponadto, zgodnie z założeniami można stwierdzić dodatni wpływ stopy inwestycji, współczynnika skolaryzacji oraz środków unijnych na wzrost gospodarczy, natomiast w przypadku $n + g + \delta$ wpływ ten był ujemny.

Analizując model pod kątem statystycznej istotności parametrów, możemy stwierdzić, że nie wszystkie parametry są statystycznie istotne. Najmniejszą co do wartości bezwzględnej statystykę t-Studenta charakteryzowała stopa inwestycji. Brak istotnego wpływu tej zmiennej potwierdzają również inne modele analizujące konwergencję w regionach włoskich. W literaturze bardzo słabe oddziaływanie stopy inwestycji na konwergencję tłumaczy się zniekształcającym wpływem inwestycji publicznych we Włoszech na wzrost gospodarczy. Możemy również zauważyć, że efekty grupowe są nieistotne statystycznie.

Druga estymacja nastąpiła po usunięciu nieistotnej zmiennej $\ln(s_{i,t})$ z modelu. Otrzymano wówczas następujące wyniki – tabela 65.

Tabela 65. Wyniki drugiej estymacji modelu

Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	t	$P > t $
$\ln(y_{i,t})/L1$	-0,0614	0,0219	-2,81	0,005
$S_{h,t}$ (wsp.skolar.)	0,0268	0,0163	1,64	0,102
$\ln(n_{i,t} + g + \delta)$	-0,1280	0,0259	-4,94	0,000
$Fs_{i,t}$ (środki UE)	1,1799	0,5745	2,05	0,041
Cons.	0,2101	0,2440	0,86	0,390

$$R^2 = 0,5064$$

$$F \text{ test } F(20,248) = 1,93 \text{ Prob} > F = 0,0110$$

W drugiej estymacji otrzymano zbliżone dopasowanie modelu (R^2 nieznacznie większy). Zdecydowanie wzrosła wartość opisująca tempo konwergencji, bo aż do 6,14%. Jest ona znacznie wyższa niż w przypadku konwergencji nieuwarunkowanej, która w przypadku większości badań dotyczących regionów włoskich nie

⁸⁷ N. G. Mankiw, D. Romer, D. N. Weil, *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 1992, No 107(2), s. 426.

przekraczała wartości 2%. Wynik ten jest natomiast zbliżony do rezultatów otrzymanych w przypadku badań nad konwergencją warunkową we Włoszech.

Na uwagę zwraca korzystny i stosunkowo silny wpływ funduszy strukturalnych na tempo wzrostu gospodarczego. Otrzymana wartość oznacza, że zwiększenie udziału wydatków z funduszy strukturalnych w relacji do PKB o 1 punkt procentowy powoduje *ceteris paribus* zwiększenie tempa wzrostu realnego PKB na 1 mieszkańca o 1,18 punktu procentowego.

Wartość współczynnika $n + g + \delta$ jest ujemna, co jest zgodne z konwencją ekonomiczną. Co prawda, postęp techniczny (g) pozytywnie wpływa na wzrost PKB *per capita*, ale stopa amortyzacji oraz tempo przyrostu naturalnego działają w przeciwnym kierunku. Istotne statystycznie są również efekty grupowe, czyli zróżnicowanie wartości stałej według regionów.

Dość duża wartość otrzymana dla tempa konwergencji między regionami włoskimi skłania do postawienia pytania, czy konwergencja ta polega na doścignięciu regionów bogatszych przez regiony *Mezzogiorno*, czy też te dwie grupy regionów rozwijają się według odmiennych ścieżek wzrostu. W tym celu przeprowadzone zostały dwie dodatkowe estymacje w dwóch grupach regionów. Pierwsza obejmowała 13 regionów Centrum-Północy, druga osiem regionów *Mezzogiorno*.

Wyniki przeprowadzonych estymacji przyniosły bardzo interesujące informacje na temat procesu konwergencji klubowej. W przypadku regionów *Mezzogiorno* zanotowano bardzo wysoki poziom dopasowania modelu (R^2 sięgający 0,86), podczas gdy w Centrum-Północy wartość ta była stosunkowo niska (0,14).

W przypadku regionów południowych zanotowano bardzo silną konwergencję warunkową, sięgającą 13%, co silnie kontrastuje z wynikami dla regionów północnych, w których zanotowano nawet niewielki proces dywergencji. Wpływ środków wspólnotowych na tempo wzrostu PKB był w *Mezzogiorno* niższy niż na terenach północnych (1,04 w porównaniu z 2,35) pomimo faktu, iż regiony te były znacznymi beneficjentami pomocy strukturalnej – w analizowanych okresach programowania większość z nich należała do regionów Celu 1.

Tabela 66. Wyniki estymacji modelu dla 8 regionów *Mezzogiorno*

Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	t	$P > t $
$\ln(y_{it}) / L1$	-0,12999	0,0342	-3,80	0,000
s_{it}	0,43782	0,1991	2,20	0,031
$S_{h,t}$ (wsp.skolar.)	0,79253	0,2588	3,06	0,003
$\ln(n_{it} + g + \delta)$	-0,31756	0,0509	-6,23	0,000
$f_{s,it}$ (środki UE)	1,04610	0,6297	1,66	0,100
Wyraz wolny	0,08626	0,3458	0,25	0,804

$$R^2 = 0,8637$$

$$F \text{ test } F(7.83) = 4,20 \text{ Prob} > F = 0,0005.$$

Przedstawione powyżej wyniki estymacji pozwalają na sformułowanie kilku generalnych wniosków:

1. Pomiedzy regionami włoskimi zachodzi proces konwergencji warunkowej. W dwóch przeprowadzonych estymacjach współczynnik β -konwergencji wyniósł odpowiednio 4,4 i 6,1%.

2. Na podstawie powyższego modelu nie można stwierdzić, które regiony wykazują zbieżność, w szczególności, czy zachodzi konwergencja regionów *Mezzogiorno* z wyżej rozwiniętymi regionami Centrum-Północy.

3. Estymacja przeprowadzona w podgrupie regionów *Mezzogiorno* wykazuje ich bardzo silną konwergencję. Może to sugerować, iż rozwój tych regionów następuje według własnej ścieżki wzrostu.

4. W modelu odnotowano pozytywny wpływ środków wspólnotowych na proces konwergencji realnej. Wpływ ten w rzeczywistości może być jeszcze większy ze względu na to, iż w badaniu uwzględniono tylko regionalne programy operacyjne (pominięto programy krajowe i multiregionalne). Co prawda, oddziaływanie jest stosunkowo silne, ale należy pamiętać, że wartość zmiennej nie jest zbyt duża. Średnia relacja funduszy strukturalnych do PKB regionu wyniosła w badanym okresie zaledwie 0,4%.

5. Oddziaływanie środków wspólnotowych na konwergencję jest relatywnie wyższe w Centrum-Północy aniżeli w *Mezzogiorno*.

4. Możliwości rozwoju regionów południowych Włoch

Analizując możliwości rozwoju *Mezzogiorno*, można wskazać na kilka czynników, które mogłyby przyczynić się do osiągnięcia większej konwergencji. Są to przede wszystkim: zwiększenie wydatków na badania naukowe, przyciągnięcie inwestycji zagranicznych, walka ze zorganizowaną przestępczością oraz rozwój turystyki.

4.1. Badania i rozwój

Unia Europejska przypisuje bardzo ważną rolę działalności innowacyjnej w rozwoju gospodarczym całej Europy, co znalazło wyraz w zapisach Strategii Lizbońskiej i Strategii Europa 2020. Inwestycje w innowacje stanowią nadrzędny priorytet polityki spójności zarówno w ramach programów konwergencji, jak i programów konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia⁸⁸.

⁸⁸ Rada Unii Europejskiej, *Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, Nr L 291/11, s. 10.

Tabela 67. Wydatki na badania i rozwój (w % PKB) w regionach *Mezzogiorno* 2008 r.

Region	2008
Abruzja	0,95
Apulia	0,79
Basilicata	0,68
Kalabria	0,47
Kampania	1,35
Molise	0,42
Sardynia	0,59
Sycylia	0,89
Mezzogiorno	0,91
Centrum-Północ	1,33
Włochy	1,23

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ISTAT.

Wśród „starych” państw członkowskich Włochy są krajem, które wydaje relatywnie najmniej na badania i rozwój. Tabela 68 pokazuje, iż również pod tym względem Południe ustępuje pozostałym regionom kraju. Wyjątkiem jest region Kampanii z dużym ośrodkiem akademickim i badawczym, jakim jest Neapol. Pozostałe regiony, pomimo inwestycji krajowych i wspólnotowych, nie osiągnęły wartości 1% PKB. Są to wartości dużo odbiegające od wyznaczonego przez Strategię Lizbońską celu 3%, który miał być osiągnięty w 2010 r.

Tabela 68. Zatrudnieni w sektorze B&R w regionach *Mezzogiorno* w wybranych latach (pracownicy na 1000 mieszkańców)

Region	2000	2002	2004	2006	2008
Abruzja	2,2	2,5	2,6	2,6	2,8
Apulia	1,1	1,3	1,3	1,6	2,0
Basilicata	1,5	1,1	1,2	1,9	2,3
Kalabria	0,6	0,7	0,8	0,9	1,2
Kampania	1,8	2,0	2,0	2,2	2,6
Molise	0,7	1,0	1,1	1,6	1,6
Sardynia	1,5	1,6	1,6	2,0	2,0
Sycylia	1,3	1,5	1,6	1,8	2,0
Mezzogiorno	1,4	1,6	1,6	1,8	2,1
Centrum-Północ	3,3	3,6	3,5	4,1	5,0
Włochy	2,6	2,9	2,8	3,3	4,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: G. Rosa (red.). *Check-Up Mezzogiorno*, Confindustria Mezzogiorno, SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, VII 2011, s. 41.

Dane z tabeli 68 wskazują, że wszystkie regiony *Mezzogiorno* zanotowały istotny wzrost zatrudnienia w sektorze badawczo-rozwojowym w ostatnim dziesięcioleciu. Pomimo dynamicznego rozwoju, dystans do pozostałych regionów nie zmniejszył się, gdyż również Północ-Centrum zanotowała istotny wzrost zatrudnienia w tym sektorze.

Interesujące jest to, iż w poprzednim okresie programowania publiczne wydatki na B&R były większe na Południu (0,55% PKB) niż na Północy (0,51%). Natomiast trzy z ośmiu regionów *Mezzogiorno* nie miały żadnych prywatnych inwestycji B&R, zaś jedynie w Kampanii wydatki przedsiębiorstw na ten cel były wyższe niż 0,2% PKB. Oznacza to, że wydatki publiczne na ten cel stawały się na południu Włoch w zasadzie dotacjami, których efektywność okazała się znikomą.

4.2. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne

Regiony *Mezzogiorno* charakteryzują się również znikomym udziałem w przyciąganiu zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Pomimo tego, iż zamieszkuje je ponad 30% ludności Włoch, to ulokowane jest tutaj zaledwie 3,5% wszystkich inwestycji zagranicznych napływających do tego kraju. Dzieje się tak pomimo występowania czynników, które mogłyby potencjalnie przyciągnąć inwestorów: dużych zasobów niewykorzystanej siły roboczej (również wykwalifikowanej), dużego rynku zbytu, niższych kosztów pracy w porównaniu z resztą kraju, czy też możliwości uczestnictwa w programach wspólnotowych przeznaczonych dla regionów Celu 1.

Sytuacja jednak niewiele zmieniła się w okresie programowania 2000–2006. Inwestycje zagraniczne koncentrowały się głównie w północnych Włoszech. W latach 2005–2006 69% napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych we Włoszech przypadało na Lombardię, 13% na Piemont, podczas gdy na regiony południowe niespełna 1%. W latach 2000–2005 bezpośrednie inwestycje zagraniczne stanowiły średnio 1,6% PKB w północno-zachodnich Włoszech, 0,6% w regionach centralnych oraz 0,1% w regionach południowych.

Tabela 69. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w wybranych regionach włoskich (w tys. euro)

Region	Napływy BIZ 2006	Udział w BIZ kraju
Apulia	247 269	0,2
Basilicata	246 100	0,2
Kalabria	29 963	0,0
Kampania	245 991	0,2
Sardynia	97 674	0,1
Sycylia	30 135	0,0

Tabela 69. cd

Lombardia	104 464 729	68,9
Centrum-Północ	152 124 329	99,3
<i>Mezzogiorno</i>	1 016 606	0,7
Włochy	153 140 935	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: V. Daniele, U. Marani, *Criminalità e investimenti esteri. Un'analisi per le province italiane*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 2008, No 1, s. 193.

Z tabeli 69 wynika, że w przypadku napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych istnieje wręcz przepaść między regionami północnymi a południowymi. Inwestycje te w znacznej mierze mogłyby przyspieszyć rozwój regionów Celu 1, ale jak dotychczas zainteresowanie inwestorów zagranicznych południem Włoch jest znikome. Niewiele lepiej wygląda sytuacja obecności przedsiębiorstw zagranicznych – z przeszło 7600 przedsiębiorstw zagranicznych działających w 2009 r. na terytorium Włoch, zaledwie 333 (tj. 4,4% ogółu) miało swoją siedzibę na terenie południa kraju⁸⁹.

4.3. Przestępczość

Liczne badania przeprowadzone przez ekonomistów, socjologów i historyków pokazują, iż przestępczość zorganizowana jest istotną barierą dla rozwoju południa Włoch⁹⁰. Jest to również zdaniem wielu przyczyną nikłego zainteresowania inwestorów zarówno krajowych, jak i zagranicznych inwestowaniem w regionach *Mezzogiorno*⁹¹. Znany ekonomista włoski Sylos Labini sygnalizował w 1985 r., iż organizacje przestępcze wymuszając haracze przyczyniają się do przenoszenia działalności produkcyjnej w inne regiony i zniechęcają zainteresowanych przedsiębiorców do inwestowania na Południu⁹². Kanały oddziaływania organizacji przestępczych na gospodarkę legalną są różnorodne. Najbardziej widocznym przykładem są wymuszenia pieniędzy od przedsiębiorstw i handlowców. Uzyskane w ten sposób dochody służą do finansowania innej działalności

⁸⁹ G. Rosa (red.), *Check-Up Mezzogiorno*, Confindustria Mezzogiorno, SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, VII 2011, s. 32.

⁹⁰ Zob. m.in. R. Catanzaro, *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Rizzoli, Milano 1991; M. Centorrino, A. La Spina, G. Signorino, *Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo nel Mezzogiorno*, Laterza, Roma–Bari 1999; G. Fiorentini, S. Peltzman (eds), *The Economics of Organized Crime*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.

⁹¹ M. Centorrino, F. Offria, *Criminalità organizzata e produttività del lavoro nel Mezzogiorno: un'applicazione del modello “Kaldor-Verdoorn”*, „Rivista Economica del Mezzogiorno” 2008, No 1, s. 163–88.

⁹² P. Sylos Labini, *L'evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni*, Temi di Discussione, Nr 46/1985, Banca d'Italia, Roma 1985.

przestępczej i kontrolowania gospodarki legalnej. Poza tym organizacje przestępcze zmuszają przedsiębiorstwa do nabywania towarów lub surowców od określonych dostawców, zatrudniania reprezentantów świata przestępczego, czy też nakładają ograniczenia na zbyt towarów.

Ogólnie rzecz biorąc, przestępczość zorganizowana zwiększa ryzyko i koszty inwestycji i w ten sposób oddziałuje depresyjnie na całą gospodarkę. Poza kosztami związanymi z wymuszeniami i haraczami, ochrona ze strony organizacji przestępczych gwarantuje funkcjonowanie nieefektywnych przedsiębiorstw, będących przykrywką dla działalności nielegalnej⁹³. Wykorzystując przemoc lub korupcję, organizacje przestępcze wpływają na funkcjonowanie rynków i systemu instytucjonalnego, zniekształcając alokację zasobów i przechwytyjąc część wydatków publicznych, również pochodzących z funduszy europejskich. W ten sposób ograniczona jest nie tylko sprawność rynków i instytucji, ale również zdolność do rozwoju całej gospodarki lokalnej⁹⁴.

W okresie programowania 2000–2006 przestępczość w regionach Celu 1 utrzymywała się nadal na wysokim poziomie. Do jej pomiaru brane są różne kategorie przestępstw, ale najczęściej są to: wymuszenia, zamachy, umyślne podpalenia i działalność w grupach przestępczych.

Tabela 70. Przestępstwa w wybranych regionach włoskich w stosunku do liczby mieszkańców odnotowane w okresie 2002–2005. Indeksy (Włochy = 100)

Region	Wymuszenia	Grupy przestępcze	Zamachy	Podpalenia
Apulia	150	119	200	146
Basilicata	87	222	29	94
Kalabria	185	196	717	346
Kampania	162	155	99	107
Sardynia	74	36	429	149
Sycylia	143	177	186	166
<i>Mezzogiorno</i>	144	147	220	153
Centrum-Północ	76	74	34	71

Źródło: Jak w tabeli 69, s. 202.

Z tabeli 70 widać, iż na obszarze regionów Celu 1 liczba analizowanych przestępstw jest relatywnie wyższa w porównaniu z resztą kraju, choć wykazuje znaczne zróżnicowanie. Indeksy przestępczości są szczególnie wysokie w Kampanii, na Sycylii i w Apulii, a w szczególności w Kalabrii.

⁹³ Zob. A. Becchi, G. Rey, *L'economia criminale*, Laterza, Roma–Bari 1994.

⁹⁴ M. Centorrino, G. Signorino, *Criminalità e modelli di economia locale*, [w:] S. Zamagni (red.), *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*, Il Mulino, Bologna 1993.

Według danych szacunkowych we Włoszech z wymuszeniami spotkało się ok. 160 tys. handlowców. Większość z nich pochodzi z terenu południa Włoch. Płacenia haraczu dotyczy ok. 70% handlowców sycylijskich, 50% kalabryjskich, 40% handlowców pochodzących z Kampanii i 40% z Apulii, co daje w sumie ponad 120 tys. przedsiębiorców spotykających się z tym procederem⁹⁵. W przypadku niezapłacenia okupu dochodzi do działań zastraszających, wyrządzenia szkód, czy nawet zamachów⁹⁶.

Chociaż działalność przestępczości zorganizowanej zmienia się w czasie i następuje jej stała ekspansja na tereny Centrum i Północy, to jednak nadal odczuwane są różnice regionalne. Większość regionów Celu 1 jest obciążona w dużym stopniu działalnością organizacji przestępczych, co stanowi swoisty koszt komparatywny mogący w znacznym stopniu negatywnie wpłynąć na rozwój tych terenów.

4.4. Turystyka

Na regiony *Mezzogiorno* przypada ok. dwóch trzecich linii brzegowej Włoch oraz zlokalizowanych jest prawie 50% obiektów dziedzictwa kulturowego kraju (Włochy są krajem o największej liczbie obiektów z listy światowego dziedzictwa UNESCO). To predestynuje te regiony do bycia czołowym obszarem turystycznym w Europie.

Tabela 71. Ruch turystyczny w regionach *Mezzogiorno* w 2009 r.

Region	Liczba przyjazdów	Liczba noclegów
Abruzja	1 339 599	6 653 927
Apulia	2 986 038	12 509 693
Basilicata	467 296	1 888 718
Kalabria	1 528 697	8 454 728
Kampania	4 318 557	17 942 458
Molise	185 116	602 526
Sardynia	2 447 347	12 310 384
Sycylia	4 101 879	13 765 339
<i>Mezzogiorno</i>	17 374 889	74 127 773
Centrum-Południe	78 124 912	296 634 604
Włochy	95 499 801	370 762 377

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: G. Rosa (red.), *Check-Up Mezzogiorno...*, s. 47.

⁹⁵ Conferescenti, *SOS Impresa. 10 Rapporto*, Conferescenti, Roma 2007.

⁹⁶ V. Daniele, U. Marini, *Criminalita...*, s. 203.

Z tabeli 71 wynika, iż mimo bardzo dużej atrakcyjności turystycznej regionów *Mezzogiorno* potencjał turystyczny jest nadal słabo wykorzystany. Na regiony Południa przypadało 18% wszystkich przyjazdów do Włoch i niespełna 20% wszystkich noclegów. Regiony te charakteryzują się również mniejszym odsetkiem turystów zagranicznych. Podczas gdy w Centrum-Północy odsetek ten wynosił 46,5%, to na Południu było to zaledwie 27,5%.

W poprzednich okresach programowania szansa na rozwój turystyki nie została wykorzystana. Co prawda, liczba turystów przypadająca na 1 mieszkańca zwiększyła się z 2,9 w 1999 r. do 3,3 w 2005 r., to w dalszym ciągu stanowi to mniej niż połowę wartości osiągniętej przez północne i centralne Włochy. W 2004 r. na Południe przypadało 20,6% ruchu turystycznego we Włoszech – 25% przepływów w dziedzinie turystyki krajowej oraz 14,2% w zakresie turystyki zagranicznej⁹⁷.

Tabela 72 . Liczba turystów przypadająca na 1 mieszkańca we włoskich regionach Celu 1

Region	1999	2005
Apulia	1,9	2,7
Basilicata	2,0	3,3
Kalabria	3,1	3,9
Kampania	3,4	3,3
Molise	1,7	2,3
Sardynia	5,6	6,2
Sycylia	2,4	2,7
Regiony Celu 1	2,9	3,3
Centrum-Północ	6,8	7,5

Źródło: Vision & Value, LSE. *op. cit.*, s.7.

Pomimo tego, iż warunki klimatyczne Południa pozwalają na aktywność turystyczną przez cały rok, to ponad 70% odwiedzin przypada na okres czerwiec–wrzesień. Ponadto, pomimo imponujących zasobów przyrodniczych i kulturalnych obszar ten postrzegany jest jako teren wypoczynkowy, natomiast turystyka biznesowa i kongresowa praktycznie nie istnieje. Przyczyną tego stanu rzeczy może być niewystarczająca infrastruktura transportowa i usługowa – np. mała liczba tanich połączeń lotniczych z miastami europejskimi, słabo rozwinięta sieć transportu publicznego, sieci kolejowej (np. na Sardynii brak jest linii zelektryfikowanych) oraz systemu autostrad⁹⁸.

⁹⁷ SVIMEZ, *Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2005, s. 453.

⁹⁸ SVIMEZ, *Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno. Sintesi*, Il Mulino, Bologna 2009, s. 7.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych analiz wynika, iż wyniki osiągnięte przez regiony *Mezzogiorno* nie mogą być przykładem sukcesów odniesionych przez politykę regionalną zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Pomimo wieloletnich działań w zakresie pobudzania rozwoju nadal utrzymuje się dystans między poziomem rozwoju *Mezzogiorno* a resztą kraju.

W analizowanym okresie regiony południa Włoch rozwijały się w dużo wolniejszym tempie od innych regionów Celu 1 ze „starych” państw członkowskich. Gdyby nie efekt statystyczny związany z przystąpieniem do Unii nowych, uboższych państw, zapewne większość regionów *Mezzogiorno* zmniejszyłaby wartość swojego PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej. Ten ponury obraz gospodarki Południa nieco rozświetlają pozytywne wyniki pod względem ograniczania bezrobocia i wydatków na działalność naukowo-badawczą.

W okresie 1980–2010 regiony południowe nie zmniejszyły dystansu pod względem PKB *per capita* w stosunku do ich odpowiedników z Północy i z Centrum. Pozytywne wyniki udało się zanotować w przypadku wydajności pracy i redukcji stóp bezrobocia. Biorąc pod uwagę okres od 1990 r. (europeizacja polityki regionalnej), można zanotować natomiast powolny proces konwergencji.

Obserwacja ta została potwierdzona również w zaproponowanym przez autora modelu ekonometrycznym. Przeprowadzone badania pokazały występowanie konwergencji warunkowej między regionami włoskimi i pozytywny wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na ten proces. Jednocześnie analizy przeprowadzone w podgrupach pokazały silną konwergencję między regionami *Mezzogiorno*, co może sugerować występowanie na obszarze Włoch tzw. konwergencji klubowej. Oznacza to, że rozwój regionów Południa przebiega wokół własnej ścieżki rozwoju, która niekoniecznie jest zbieżna ze ścieżką rozwoju pozostałych regionów Włoch.

ZAKOŃCZENIE

Sformułowany we wstępie cel i podstawowe zadanie z niego wynikające wyznaczyły zakres i etapy analizy w prezentowanej pracy. Zadanie badawcze, które polegało na ocenie wpływu środków wspólnotowych na przezwycięzenie dualizmu gospodarczego we Włoszech, zostało wykonane kilkustopniowo, w kolejnych rozdziałach pracy.

Weryfikacja pierwszej hipotezy badawczej, dotyczącej skuteczności prowadzenia polityki wspierania *Mezzogiorno* w celu przezwyciężenia narastającego dualizmu gospodarczego, została przeprowadzona w ramach analizy, obejmującej swoim zasięgiem przede wszystkim rozdział pierwszy i drugi. Na jej podstawie można sformułować następujące wnioski.

1. Dualizm gospodarczy jest we Włoszech zjawiskiem złożonym, a zarazem niezwykle trwałym. Jego genezy należy poszukiwać w historii, nawet bardzo odległej tego kraju, sięgającej czasów średniowiecznych. Czynnikiem sprawczym dualizmu był zatem wielowiekowy podział kraju, którego efektem było wykształcenie odmiennych społeczeństw, gospodarek, a nawet kultur. Istotne znaczenie czynników pozaekonomicznych (niski poziom kapitału społecznego, klientelizm, postawa administracji lokalnej) w powstawaniu i utrzymywaniu się dysproporcji rozwojowych jest dostrzegany zarówno w teoriach socjologicznych, jak i ekonomicznych.

2. Polityka interwencji nadzwyczajnych była od samego początku bardzo kontrowersyjna. Początkowo, działalność kluczowej instytucji Funduszu dla Południa dysponującego dość dużą autonomią była oceniana pozytywnie, a *Mezzogiorno* doświadczyło silnego wzrostu, a także konwergencji poziomu PKB na 1 mieszkańca w stosunku do Centrum-Północy. Należy zaznaczyć, iż do konwergencji dochodu *per capita* w dużym stopniu przyczyniły się procesy migracyjne, gdyż gospodarka Południa rozwijała się nieco wolniej niż regiony północne.

3. Śledząc dalszą ewolucję tej polityki, należy uznać, że polityka ta z czasem zaczęła przynosić efekty odwrotne do zamierzonych – większe upolitycznienie działalności Funduszu, odejście od rozwiązań rynkowych, inicjatywy odgórne, zamiast stymulowania rozwoju oddolnego; wspieranie strony popytowej gospodarki zamiast podażowej, duża skala marnotrawstwa spowodowało uzależnienie gospodarki Południa od pomocy rozwojowej i pojawienie się procesu dywergencji.

Odnosząc się bezpośrednio do pierwszej hipotezy badawczej, należy z całą stanowczością stwierdzić, iż polityka interwencji nadzwyczajnych nie mogła być dalej kontynuowana z kilku istotnych powodów:

- z analiz statystycznych wynika, iż wskutek ograniczenia zjawisk migracyjnych i niewielkiej skuteczności polityki różnice w poziomie PKB *per capita* między Południem a Centrum-Północą przestały się zmniejszać w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, a pod koniec lat osiemdziesiątych znów zaczęły się powiększać. Bez zmiany polityki trudno byłoby ten trend odwrócić;

- rozpoczęcie budowy unii gospodarczej i walutowej i konieczność sprostanienia kryteriom walutowym wymusiły prowadzenie bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej i monetarnej, co oznaczało również ograniczenie wydatków krajowych na wspieranie rozwoju *Mezzogiorno*;

- stosowane instrumenty polityki nie gwarantowały samodzielnego wejścia przez regiony *Mezzogiorno* na ścieżkę trwałego rozwoju, a wręcz przeciwnie – powodowały ich uzależnienie od pomocy rozwojowej. Dlatego powstała presja na zmianę podejścia ze wsparcia odgórnego (*top-down*) do wspierania inicjatyw oddolnych (*bottom-up*).

Weryfikacja drugiej hipotezy badawczej, a więc wykazanie, czy dzięki polityce wspólnotowej udało się zmniejszyć różnice regionalne we Włoszech, została również przeprowadzona w kilku etapach. W wyniku przeprowadzonej analizy można sformułować następujące wnioski końcowe:

1. Ocena oddziaływania wspólnotowej polityki spójności na zmniejszanie się dysproporcji rozwojowych wewnątrz Wspólnoty jest bardzo trudna ze względu na problemy z odizolowaniem jej od oddziaływania innych polityk unijnych, działań krajowych, czy dostępność odpowiednich danych. Badania empiryczne wykazały występowanie procesu konwergencji wśród państw członkowskich, natomiast na poziomie regionalnym zbieżność jest trudniej zauważalna.

2. Spośród krajów członkowskich Włochy miały największe problemy z harmonizacją swojej polityki z polityką wspólnotową. Wynikało to z chęci dostosowania jej do polityki krajowej, a także z długoletnich przyzwyczajęń administracji związanych z realizacją interwencji nadzwyczajnych.

3. Wyniki modelu empirycznego pokazały, iż między regionami włoskimi zachodzi proces konwergencji warunkowej, zaś środki polityki wspólnotowej mają na niego pozytywny i istotny wpływ. Konstrukcja modelu nie pozwalała natomiast na stwierdzenie, czy regiony *Mezzogiorno* zbliżają się pod względem poziomu PKB *per capita* do regionów północnych. Badania w podgrupach pokazały natomiast, iż istnieje zjawisko konwergencji dochodowej między regionami Południa.

4. Wyniki analizy statystycznej, która uzupełniała badania empiryczne, pokazała, iż nie ma wyraźnej korelacji między realizacją wspólnotowej polityki spójności a zmniejszaniem się nierówności dochodowych między Południem a Centrum-Północą. W latach dziewięćdziesiątych dało się nawet zaobserwować zjawisko dywergencji dochodowej, lecz od tego czasu można odnotować

konwergencję, której tempo jest stosunkowo powolne. Podobne tendencje można było zaobserwować na rynku pracy. W latach dziewięćdziesiątych stopa bezrobocia na Południu rosła, po czym zaczęła się systematycznie zmniejszać, aż do momentu pojawienia się kryzysu finansowego. Analizę sytuacji na rynku pracy komplikuje istnienie stosunkowo dużej szarej strefy, szczególnie w regionach Południa. Najlepsze rezultaty ekonomiczne regiony *Mezzogiorno* zanotowały pod względem wydajności pracy. Podobnie jak w przypadku dwóch poprzednich wskaźników zanotowano dywergencję w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, ale na przestrzeni ostatnich 20 lat regiony Południa zbliżyły się do regionów Centrum-Północy pod względem produktywności.

5. Biorąc pod uwagę wartości relacji trzech wskaźników (PKB *per capita*, stopa bezrobocia, produktywność) dla *Mezzogiorno* w odniesieniu do Centrum-Północy z roku 1990 i porównując je z analogicznymi danymi dla roku 2010, należy zauważyć, że we wszystkich trzech przypadkach uległy one poprawie.

Wyniki modelu empirycznego wzbogacone analizą statystyczną uprawniają do potwierdzenia drugiej hipotezy dotyczącej korzystnego wpływu środków wspólnotowych na zmniejszanie się dysproporcji rozwojowych we Włoszech.

Trzecia hipoteza badawcza była uzupełnieniem drugiej. Występuje w niej jedynie inny punkt odniesienia, gdyż zbieżność jest analizowana z punktu widzenia przybliżania się regionów *Mezzogiorno* do średniej unijnej. Weryfikacja hipotezy nastąpiła na podstawie analizy porównawczej z innymi regionami Celu 1 zaprezentowanej w rozdziale V.

Na podstawie przeprowadzonej analizy możliwe było sformułowanie następujących wniosków.

1. Regiony Celu 1 w starych krajach członkowskich charakteryzowały się zróżnicowaną dynamiką rozwoju, biorąc pod uwagę wartości PKB *per capita*. Bardzo dobre rezultaty odnotowano zwłaszcza w przypadku regionów irlandzkich, hiszpańskich i greckich, a w pierwszym okresie również wschodniemieckich, słabsze natomiast w odniesieniu do regionów portugalskich i włoskich.

2. Włoskie regiony Celu 1 rozwijały się generalnie znacznie wolniej od swoich odpowiedników z innych starych krajów członkowskich, co świadczy o trudnościach z wejściem tych regionów na ścieżkę szybkiego wzrostu. Pozytywne efekty zanotowano natomiast w przypadku redukcji stóp bezrobocia oraz zwiększania wydatków na badania i rozwój.

3. Wobec przystąpienia do Wspólnoty 12 nowych państw (w każdym przypadku uboższych od Włoch) 4 regiony Południa nadal pozostały regionami Celu 1 pomimo wystąpienia tzw. efektu statystycznego. Przyczyn tych tendencji autor upatruje w pogorszeniu się dynamiki rozwoju całej gospodarki włoskiej oraz niesprawności administracji.

4. Analiza statystyczna kształtowania się PKB *per capita* dla regionów *Mezzogiorno* w stosunku do średniej wspólnotowej świadczy o zjawisku dywergencji i z tego względu trzecia hipoteza cząstkowa musi być odrzucona.

Na podstawie wyników rozważań teoretycznych i przeprowadzonych analiz empirycznych można odnieść się do sformułowanej we wstępie tezy głównej. Konfrontując ze sobą dwa etapy prowadzonej polityki wspierania rozwoju regionów słabiej rozwiniętych, należy zauważyć, że w obu przypadkach nie zanotowano zadowalających rezultatów w przewyżczeniu dualizmu gospodarczego. Jednoznacznej oceny nie można również dokonać, obserwując kształtowanie się pojedynczych wskaźników makroekonomicznych w obydwu okresach.

Epoka interwencji nadzwyczajnych przyniosła początkowo wymierne rezultaty w zmniejszaniu różnic dochodowych, mierzonych wskaźnikiem PKB *per capita*. Nie ujmując zasług w tej materii działalności prowadzonej przez Fundusz dla Południa, warto pamiętać o tym, iż duży wpływ na redukcję tych dysproporcji miały procesy emigracji z Południa do dynamicznie rozwijających się regionów północnych i centralnych. Osłabienie procesów migracyjnych w latach siedemdziesiątych wraz ze skutkami kryzysu gospodarczego przyniosło odwrócenie trendu i rozpoczęło okres dywergencji rozwojowej.

Europeizacja polityki spójności nie od razu dała pozytywne rezultaty – w zasadzie można je zaobserwować dopiero od trzeciego okresu programowania. Złożyło się na to kilka czynników. Pierwszym z nich były problemy z dostosowaniem polityki wspierania do wymogów wspólnotowych i opóźnienia związane z zakończeniem interwencji nadzwyczajnych. Drugim czynnikiem było ograniczenie w latach dziewięćdziesiątych wolumenu pomocy rozwojowej, co wiązało się z wprowadzeniem restrykcyjnej polityki fiskalnej i monetarnej związanej z koniecznością wypełnienia kryteriów konwergencji, niezbędnych z punktu widzenia przystąpienia Włoch do Unii Gospodarczej i Walutowej.

Wyniki badań przeprowadzonych w modelu ekonometrycznym i na podstawie analiz statystycznych potwierdziły, iż polityka wspólnotowa miała istotny wpływ na proces realnej konwergencji poziomów PKB *per capita* i stóp bezrobocia, który rozpoczął się pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Wzrost gospodarczy w *Mezzogiorno* nie był jednak tak silny, aby zainicjować proces konwergencji w stosunku do ogółu regionów europejskich. Utrata pozycji włoskich regionów Celu 1 był efektem szerszego trendu pogorszenia konkurencyjności całej gospodarki włoskiej.

Uwspólnotowanie polityki regionalnej niosło za sobą istotne zmiany jakościowe w prowadzeniu polityki wspierania regionów depresyjnych:

- 1) odgórne programy rozwojowe, nie biorące pod uwagę potrzeb lokalnych, inicjowane w ramach interwencji nadzwyczajnych, nie przyniosły wymiernych efektów synergicznych, nie tworzyły sieci współpracy i w niewystarczającym stopniu oddziaływały na tworzenie kapitału społecznego. Zasady wspólnotowej polityki regionalnej postulują wsparcie lokalnego potencjału endogenicznego regionów i dzięki temu stymulują współpracę podmiotów różnego szczebla, tworzenie sieci współpracy i rozwój kapitału społecznego. Niedostatek tego kapita-

łu w przeszłości decydował o niepowodzeniu wielu działań modernizacyjnych w *Mezzogiorno*;

2) wspólnotowa polityka spójności dzięki większej decentralizacji działań, zasadom dodatkowości, subsydiarności i partnerstwa korzystnie wpływa również na odwrócenie niekorzystnej tendencji uzależnienia się Południa od pomocy rozwojowej. Przejście od dominujących pod koniec okresu interwencji nadzwyczajnych pasywnych form wspierania dochodów do aktywnych działań na rynku pracy i pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, w szczególności innowacyjnych, należy uznać za właściwy kierunek działań;

3) polityka interwencji nadzwyczajnych nie posiadała wystarczających mechanizmów monitoringu i kontroli finansowej, przez co nie udało się uniknąć dużej skali marnotrawstwa środków i uznaniowości w ich rozdzielaniu. Programy wspólnotowe oznaczają większą dyscyplinę w tym zakresie i dzięki temu poprawę efektywności.

Na podstawie argumentów oraz wyników analiz statystycznych i ekonometrycznych należy uznać, iż postawiona w pracy teza o pozytywnym wpływie europeizacji polityki regionalnej na efektywność wspierania obszarów słabiej rozwiniętych we Włoszech oraz dodatnim wpływie na proces konwergencji została zweryfikowana pozytywnie. Co prawda, osiągnięte rezultaty nie są zadowalające, ale należy pamiętać o warunkach brzegowych, w jakich przyszło tę politykę realizować (problemy z wdrażaniem, słabnąca konkurencyjność gospodarki włoskiej, uzależnienie od pomocy rozwojowej itp.).

Rozważania i analizy statystyczne przedstawione w niniejszym opracowaniu skłaniają do wysunięcia wniosku, iż dualizm gospodarczy we Włoszech jest zjawiskiem stosunkowo trwałym. Czy oznacza to, że również w przyszłości nie należy spodziewać się szybkiego rozwiązania tego problemu? Niekoniecznie. Historia Unii Europejskiej odnotowała bardzo pozytywne przykłady spektakularnych sukcesów przejawiających się w wychodzeniu przez kraje i regiony z peryferyjnego położenia.

BIBLIOGRAFIA

- Abramovitz M., David P. A.**, *Convergence and Deferred Catch-Up; Productivity Leadership and the Waning of American Exceptionalism*, [w:] R. Landau, T. Taylor, G. Wright (eds), *The Mosaic of Economic Growth*, Stanford University Press, Stanford 1996.
- Acconcia A.**, *Intervento pubblico e crescita delle regioni italiane nel periodo 1979–91*, [w:] A. Del Monte, A. Giannola, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno*, NIS, Roma 1997.
- Ackley G., Spaventa L.**, *Emigrazione e industrializzazione nel Mezzogiorno; un commento allo studio di V. Lutz*, „Moneta e Credito” 1962, No 58.
- Afaro L., Kalemli-Ozcan S., Volosovych V.**, *Capital Flows in the Globalised World: The Role of Policies and Institutions*, „Review of Economics and Statistics” 2008, No 90(2).
- Aiello F., Pupo V.**, *L'impatto dei fondi strutturali in Italia*, Università della Calabria. Dipartimento di Economia e Statistica, Working Paper No 1/2009.
- Alberti L. B.**, *I libri della Famiglia*, [w:] R. Romano, A. Tenenti, *Leon Battista Alberti*, Einaudi, Torino 1972.
- Aldcroft D. H.**, *Europe's Third World. The European Periphery in the Interwar Years*, Ashgate, Aldershot 2006.
- Amedola G.**, *Contro l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno*, [w:] R. Villari (red.), *Il Sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, Laterza, Bari 1961.
- Amendola N., Vecchi G., Al Kiswani B.**, *Il costo della vita al Nord e al Sud d'Italia dal Dopoguerra a oggi. Stime di prima generazione*, „Rivista di Politica Economica” 2009, No 4–6(70).
- Amin A., Thrift N.**, *Neo-Marshallian nodes in global networks*, „International Journal of Urban and Regional Research” 1992, Vol.16.
- Annesi M.**, *Miti e paradossi della programmazione: la “Cassa per il Settentrione”?*, [w:] M. Carabba (red.), *Mezzogiorno e Programmazione (1954–1971)*, Giuffrè, Milano 1980.
- Annesi M.**, *Il „sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale”*, [w:] M. Annesi, D. Piazza (red.), *Gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale*, Il Mulino, Bologna 1996.
- Annesi M.**, *La nuova organizzazione di governo preposta all'azione per le aree depresse*, „Rivista giuridica del Mezzogiorno” 1998, No 2.
- Armstrong H. W.**, *Community Regional Policy: A Survey and Critique*, „Regional Studies” 1978, No 12.
- Armstrong H. W.**, *The Role and Evolution of European Community Regional Policy*, [w:] M. Keating, B. Jones (eds), *The European Union and the Regions*, Clarendon, Oxford 1995.
- Aronica A., Padovano R., Servidio G.**, *Incentivi e politica industriale nel Mezzogiorno*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 2000, No 4.
- Averna F. R., Rosa G.**, *Mezzogiorno d'impresa. L'utopia del possibile*, Laterza, Roma–Bari 2006.
- Babiak J.** (red.), *Fundusze Unii Europejskiej – doświadczenia i perspektywy*, Studio Emka, Warszawa 2006.
- Bachtler J., Michie R.**, *The Restructuring of Regional Policy in the European Community*, „Regional Studies” 1993, No 8(27).

- Bachtler J., Turok I.** (red.), *The Coherence of EU Regional Policy*, Jessica Kingsley Publishers, London 1997.
- Bagnasco A.**, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna 1977.
- Bagnasco A.**, *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna 1988.
- Banfield E. C.**, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, New York 1958.
- Barbieri G.**, *L'impatto economico del Piano di sviluppo per le regioni dell'obiettivo 1*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1994, No 2.
- Barca F.**, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, [w:] F. Barca (red.), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997.
- Barca F.**, *Il ruolo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione – DPS*, „Le istituzioni del federalismo” 2001, No 2.
- Barca F., Trento S.**, *La parabola delle “Partecipazioni Statali”: una missione tradita*, [w:] F. Barca, *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma 1997.
- Barone G.**, *La Cassa e la “ricostruzione” del territorio meridionale*, [w:] D'Antone (red.), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Roma 1996.
- Barro R. J., McCleary R. M.**, *Religion and Economic Growth*, Harvard University, Working Paper No w9682.
- Barro R. J., Sala-i-Martin X.**, *Convergence across States and Regions*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1991, No 1.
- Barro J. R., Sala-i-Martin X.**, *Convergence*, „Journal of Political Economy” 1992, Vol.100.
- Barro R. J., Sala-i-Martin X.**, *Economic Growth*, New York, McGraw-Hill 1995.
- Barucci P.** (red.), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Giuffrè, Milano 1975.
- Barucci P.**, *Ricostruzione, pianificazione e Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978.
- Barzanti S.**, *The Underdeveloped Areas within the Common Market*, Princeton University Press, Princeton 1965.
- Basso V.**, *Der Einfluss des zentralistischen Staatssystems Italiens und seiner Regionalpolitik auf die Wirtschaftsentwicklung im Mezzogiorno unter Einbezug der europäischen Strukturfondsmittel 1994–1999*, Peter Lang, Bern, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York 2005.
- Batterbury S. C. E.**, *Principles and Purposes of European Union Cohesion Policy Evaluation*, „Regional Studies” 2006, No 2(40).
- Baumol W. J., Wolff E. N.**, *Productivity Growth. Convergence and Welfare: Reply*, „American Economic Review” 1988, No 78(5).
- Bąk M.**, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
- Becattini G.** (red.), *Mercato e Forze Locali: Il Distretto Industriale*, Il Mulino, Bologna 1987.
- Beccatini G.**, *Riflessione sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*, „Stato e Mercato” 1989, No 25.
- Beccatini G., Rullani E.**, *Sistema locale e mercato globale*, [w:] G. Beccatini, S. Vacca (red.), *Prospettive degli studi di economia e politica industriale in Italia*, Angeli, Milano 1994.
- Becchi A., Rey G.**, *L'economia criminale*, Laterza, Roma–Bari 1994.
- Bechtold K-H. W.**, *Sozioökonomische Rückstandgebiete in der EG. Analyse der Ursachen und Möglichkeiten der regionalpolitischen Förderung insbesondere dargestellt am Beispiel von Süditalien*, Universität Mannheim, Mannheim 1976.
- Beugelsdijk M., Eijffinger S.C.W.**, *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001*, „Journal of Common Market Studies” 2005, Vol. 43, No 1.

- Beuys B.**, *Florenca. Świat miasta – miasto świata. Życie miejskie w latach od 1200 do 1500*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1996.
- Bevilacqua P.**, *Dopoguerra. campagne. Mezzogiorno*, „Studi Storici” 1980, No 4.
- Biehl D.**, *The contributions of infrastructure to regional development*, Report prepared for the EC Commission, Office for Official Publications, Luxembourg 1986.
- Bini P.** (red.), *Il Mezzogiorno nel Parlamento Repubblicano (1948–1972)*, Vol. I, Milano 1976.
- Blaut J. M.**, *The Theory of Cultural Racism*, „Antipode: A Radical Journal of Geography” 1992, Vol. 23.
- Bodo G., Sestito P.**, *Le vie dello sviluppo*, Il Mulino, Bologna 1991.
- Bodo G., Viesti G.**, *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli, Roma 1997.
- Bogalska-Martin E.**, *Wprowadzenie do teorii kulturowych uwarunkowań rozwoju gospodarczego*, [w:] R. Piasecki (red.), *Ekonomia rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Bokszczanin I.**, *Proces decentralizacji w Republice Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6(83).
- Boldrin M., Canova F.**, *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*, „Economic Policy” 2001, No IV.
- Borowiec J.**, *Spójność społeczna w polityce Unii Europejskiej*, [w:] M. G. Woźniak, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2008.
- Bourdieu P.**, *The forms of capital*, [w:] J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood, New York 1986.
- Bramanti A.**, *Il modello dello sviluppo endogeno interrelato*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1991, No 2.
- Bramanti A., Miglierina C.**, *Alle radici della crescita regionale: fattori, fenomeni, agenti*, „Industria” 1995, Vol. XVI, No 1.
- Branca V.** (red.), *Mercanti scrittori*, Rusconi, Milano 1986.
- Braudel F.**, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm XV–XVIII wiek. Czas świata*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1992.
- Braudel F.**, *Kultura materialna. gospodarka i kapitalizm XV–XVIII wiek. Gry wymiany*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1992.
- Brunazzo M.**, *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Carocci, Roma 2005.
- Brunet R.**, *Les villes européennes: Rapport pour la DATAR*, RECLUS, Montpellier 1989.
- Brunetta R., Tronti L.** (red.), *Capitale umano e Mezzogiorno. I nuovi termini della questione meridionale*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Brusco S., Paba S.**, *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta*, [w:] F. Barca (red.), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Donzelli, Roma 1997.
- Bruzzo A.**, *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e sociale*, Cedam, Padova 2000.
- Bruzzo A., Venza A.**, *Le politiche strutturali e di coesione economica e sociale dell'Unione Europea, Un'analisi introduttiva con particolare riferimento all'Italia*, Cedam, Padova 1998.
- Burckhardt J.**, *Die Geschichte der Renaissance in Italien*, Ebner & Seubert, Stuttgart 1878.
- Burda M., Wyplosz Ch.**, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000.
- Buresti C., Marciani G. E.**, *L'esperienza dei programmi integrati mediterranei*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1991, No 1.
- Cafagna L.**, *Nord e Sud. Non fare a pezzi l'unità d'Italia*, Marsilio, Venezia 1994.
- Cafiero S.**, *La nascita della Cassa*, [w:] *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano 1975.

- Cafiero S.**, *Questione meridionale e unità nazionale (1861–1995)*, Carocci, Roma 1996.
- Cafiero S.**, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950–1993)*, Piero Lacaita Editore, Manduria–Bari–Roma 2000.
- Calvanese F.** (red.), *Libro bianco, iniziative comunitarie, esperienze locali*, Gutenberg, Salerno 1997.
- Camagni R.**, *Introduction: from the local "milieu" to innovation through cooperation networks*, [w:] R. Camagni (ed.), *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, Belhaven Press, London 1991.
- Camagni R.**, *Development scenarios for the lagging regions in the 1990's*, „Regional Studies” 1992, Vol. 26, No 4.
- Cameron R.**, *A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times to the Present*, Oxford University Press, New York 1993.
- Canova F., Marcet A.**, *The Poor Stay Poor: Non-convergence cross Countries and Regions*, CEPR Discussion Paper, No 1265/1995.
- Cantoni D.**, *The Economic Effects of the Protestant Reformation: Testing the Weber Hypothesis in the German Lands*, Harvard University, „Job Market Paper”, 10.11.2009.
- Capparucci M.**, *Il capitale umano come causa ed effetto dei divari di sviluppo del Mezzogiorno*, [w:] R. Brunetta, L. Tronti (red.), *Capitale umano e Mezzogiorno. I nuovi termini della questione meridionale*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Carli G.**, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Bari 1993.
- Carus-Wilson E. M.**, *An Industrial Revolution of the Thirteenth Century*, „Economic History Review” 1941, Vol. XI.
- Caselli F., Esquivel G., Lefort F.**, *Reopening the Convergence Debate: A New Look at Cross-Country Growth Empirics*, „Journal of Economic Growth” 1996, No 1.
- Castelli M., Naldini A.**, *Le politiche strutturali del periodo 1989–93 in Italia*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1996, No 3.
- Catanzaro R.**, *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Rizzoli, Milano 1991.
- Cecchini P.**, *La sfida del 1992. Una grande scommessa per l'Europa*, Sperling & Kupfer, Milano 1988.
- Cecchini P.**, *L'Italia e le politiche comunitarie: una debolezza strutturale*, [w:] G. Bonvicini, P. Cecchini, P. C. Padoan, N. Ronzitti (red.), *Italia senza Europa? Il costo della non partecipazione alle politiche dell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano 1997.
- Cellini R., Scorcu A.**, *How Many Italies? What Data Show about Growth and Convergence across Italian regions, 1970–1991*, „Rassegna di Lavori dell'ISCO” 1997, No 14.
- Centorrino M., Ofria F.**, *Criminalità organizzata e produttività del lavoro nel Mezzogiorno: un'applicazione del modello "Kaldor-Verdoorn"*, „Rivista Economica del Mezzogiorno” 2008, No 1.
- Centorrino M., Signorino G.**, *Criminalità e modelli di economia locale*, [w:] S. Zamagni (red.), *Mercati illegali e mafie, L'economia del crimine organizzato*, Il Mulino, Bologna 1993.
- Centorrino M., La Spina A., Signorino G.**, *Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo nel Mezzogiorno*, Laterza, Roma–Bari 1999.
- Cenzato G.**, *Sul problema industriale del Mezzogiorno*, [w:] V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo (red.), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1959*, Il Mulino, Bologna 1959.
- Cersosimo D.**, *I patti territoriali*, [w:] D. Cersosimo, C. Donzelli, *Mezzogiorno, realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma 2000.
- Chaunu P.**, *Cywilizacja wieku Oświecenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1993.
- Chenery B.**, *Politiche di sviluppo per l'Italia meridionale*, Giuffrè, Roma 1962.

- Chiri S., Pellegrini G.**, *La logica della nuova politica regionale italiana e le localizzazioni industriali nel Mezzogiorno*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1993, No 3.
- Chiri S., Pellegrini G.**, *Gli aiuti alle imprese nelle aree depresse*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 1995, No 3.
- Chiri S., Pellegrini G., Sappino C.**, *L'attuazione dell'intervento per lo sviluppo degli investimenti nelle aree depresse*, „Rassegna Economica” 1998, No 1.
- Cipolla C. M.**, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Bologna, Il Mulino 1974.
- Cipolla C. M.**, *Before the Industrial Revolution: European Society and Economy 1000–1700*, Methuen, London 1980.
- Coleman J. S.**, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „The American Journal of Sociology”, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, 1988, No 94.
- Coleman J. S.**, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge 1990.
- Contini B.** (red.), *Creazione e distruzione di posti di lavoro in Italia*, Banca d'Italia, „Temi di discussione” 1992, No 177.
- Coppola G., Destefanis S.**, *Fondi strutturali, produttività e occupazione. Uno studio sulle regioni italiane*, „Rivista di economia e statistica del territorio” 2007, No 2.
- Cuadrado-Roura J. R.**, *Regional Convergence in the European Union: From Hypothesis to the Actual Trends*, „The Annals of Regional Science” 2001, No 35.
- Cuadrado-Roura J. R.** (red.), *Regional Policy. Economic Growth and Convergence. Lessons from the Spanish Case*, Springer, Heidelberg, New York 2010.
- D'Amato M., Pistori B.**, *Statistical Evidence on Regional Cohesion in Italy*, „Giornale degli Economisti e Annali di Economia” 1997, No 56.
- Damonte A.**, *L'approccio italiano al negoziato. Attori e logiche di un mutamento istituzionale*, „Le Istituzioni del Federalismo” 2001, No XXII.
- Daniele V., Malanima P.**, *Il divario Nord-Sud in Italia 1861–2011*, Rubettino, Soveria Manelli 2011.
- Daniele V., Marani U.**, *Criminalità e investimenti esteri. Un'analisi per le province italiane*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 2008, No 1.
- D'Antone L.**, *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Roma 1996.
- D'Antone L.**, *“Straordinarietà” e Stato ordinario*, [w:] F. Barca (red.), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997.
- D'Antonio M., Vinci S.**, *L'economia del Mezzogiorno, ripresa o stagnazione?*, [w:] M. D'Antonio (red.), *Il Mezzogiorno. Sviluppo o stagnazione?*, Il Mulino, Bologna 1992.
- De Felice F., Fioretti C., Lanzilli P.** (red.), *I fondi strutturali 2007–2013. Il nuovo ciclo di programmazione dell'Unione Europea*, Carocci, Roma 2009.
- Del Monte A.**, *Investimenti autonomi ed investimenti indotti nello sviluppo del Mezzogiorno*, [w:] A. Graziani et al., *Incentivi ed investimenti industriali nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 1973.
- Del Monte A., Giannola A.**, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna 1978.
- Del Monte A., Giannola A.**, *I problemi dello sviluppo industriale del Mezzogiorno e i riflessi di questi nella determinazione del quadro di politica industriale*, [w:] A. Battaglia. R. Valcamonici (red.), *Nella competizione globale*, Laterza, Bari 1989.
- Del Monte A., Giannola A.**, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno, Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997.
- Del Pezzo L.**, *La programmazione 2007–2013 a livello nazionale*, [w:] F. De Felice, C. Fioretti, P. Lanzilli (red.), *I fondi strutturali 2007–2013. Il nuovo ciclo di programmazione dell'Unione Europea*, Carocci, Roma 2009.

- Delumeau J.**, *Cywilizacja Odrodzenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1993.
- Di Nardi G.**, *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2006.
- Dignan T.**, *Regional Disparities and Regional Policy in the European Union*, „Oxford Review of Economic Policy” 1995, No 11 (2).
- Di Liberto A.**, *Convergence across Italian Regions*, Nota di Lavoro 68.94, Fondazione Eni Enrico Mattei, 1994.
- Di Palma M.**, *Fondi strutturali comunitari e politica regionale*, [w:] A. Predieri (red.), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 1996.
- Di Stefano A.**, *Coesione e diritto nell'Unione Europea. La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Edit, Catania 2008.
- Dowrick S., De Long J. B.**, *Globalisation and Convergence*, NBER Working Papers No 9589/2001.
- Dowrick S., Nguyen D.-T.**, *OECD Comparative Economic Growth 1950–85; Catch-Up and Convergence*, „American Economic Review” 1989, No 79(5).
- Eckaus R. S.**, *Il divario Nord-Sud nei primi decenni dell'Unità*, [w:] A. Caracciolo (red.), *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari 1969.
- Ederveen S., de Groot H. L. F., Nahuis R.**, *Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, ERSA Conference Papers, 03p538 /2003.
- Ederveen S., Gorter J., Mooij de R., Nahuis R.**, *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, Netherlands Bureau for economic Policy Analysis, The Hague 2002.
- Fabbris T., Michielin F.**, *The economy of the Italian regions: recent developments and responses to the economic crisis*, European Commission. DG Regional Policy, Working Paper No /2010.
- Fei J. C., Ranis G.**, *A Theory of Economic Development*, „American Economic Review” 1961, No 51.
- Fei J. C., Ranis G.**, *Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy*, D. Irwin, Homewood Illinois 1964.
- Ferrara B.**, *Nord-Sud. Interdipendenza di due economie*, Franco Angeli, Milano 1976.
- Ferrera M.**, *Le dodoci Europe. I Paesi della Comunità di fronte ai cambiamenti del 1989–90*, Bologna, Il Mulino 1991.
- Ferrera M., Gualmini E.**, *Salvati dall'Europa*, Il Mulino, Bologna 1999.
- Filipek A.**, *Fundusze Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2009.
- Fiorentini G., Peltzman S.** (red.), *The Economics of Organized Crime*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- Fischer J. L.**, *The Role of Natural Resources in Economic Development*, Williamson & Buttrick, Englewood Cliffs 1955.
- Florida R.**, *Towards a Learning Region*, „Futures” 1995, Vol. 27.
- Florio M., Giunta A.**, *I contratti di programma 1986–1997: una valutazione preliminare*, „Economia pubblica” 1988, No 6.
- Forslid R., Haaland J. I., Midelfart-Knarvik K. H.**, *A U-Shaped Europe? A simulation study of industrial location*, „Journal of International Economics” 2002, No 57.
- Forzoni A., Siclari D.**, *Mezzogiorno che fare?*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1994.
- Frank A. G.**, *ReOrient: Global Economy in the Asian Age*, University of California Press, Berkeley 1998.
- Fuente de la A.**, *The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish regions: An Assessment of the 1994–99 Objective 1 CSF*, CEPR Discussion Paper No 3673/2002.
- Fuente de la A.**, *Testing, not Modeling, the Impact of Cohesion Support: A Theoretical Framework and some Preliminary Results for the Spanish Regions*, CESifo Working Paper No 2918, January 2010.

- Fuente de la A., Doménech R.**, *Capital humano, crecimiento y desigualdad en las regiones españolas*, „Moneda y Crédito” 2006, No 222.
- Fuente de la A., Vives X.**, *Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain*, „Economic Policy” 1995, No 20.
- Fukuyama F.**, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Gambetta D.**, *Fragments of an Economic Theory of the Mafia*, „European Journal of Sociology” 1988, No 29.
- Geppert K., Happich M., Stephan A.**, *Regional Disparities in the European Union. Convergence and Agglomeration*, DIW Discussion Papers, No 525/2005.
- Giannola A.** (red.), *L'economia e il Mezzogiorno*, Angeli, Milano 1990.
- Giannola A.**, *Mezzogiorno, industrializzazione e imprese*, [w:] *Il sistema finanziario del Mezzogiorno*, numero speciale dei „Contributi all'analisi economica”, Banca d'Italia, Roma 1990.
- Gierowski J. A.**, *Historia Włoch*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2003.
- Gimpel J.**, *La révolution industrielle du Moyen Âge*, Point Histoire, Paris 1975.
- Ginsborg P.**, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943–1988*, Penguin Books, London 1990.
- Giuliani M.**, *Il processo decisionale italiano e le politiche comunitarie*, „Polis” 1992, No 6(2).
- Głąbicka K., Grewiński M.**, *Europejska Polityka Regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.
- Gordon A.**, *Nowożytna historia Japonii. Od czasów Tokugawów do współczesności*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2010.
- Gorzelał G.**, *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, [w:] G. Gorzelał (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007.
- Graziani A.**, *Il commercio estero del Regno delle due Sicilie dal 1832 al 1858*, „Archivio economico dell'unificazione italiana” 1960, ILTE, Torino, Vol. X.
- Graziani A.**, *Dualismo e sottosviluppo nell'economia Italiana*, „Nord e Sud” 1963, No 38.
- Graziani A.** (red.), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino, Bologna 1989.
- Graziani A.**, *Il Mezzogiorno e l'economia Italiana*, w: A. Giannola (red.), *L'economia e il Mezzogiorno*, Angeli, Milano 1990.
- Graziano L.**, *Patron – Client Relationship in Southern Italy*, „European Journal of Political Research” 1973, No 1.
- Graziano P.**, *Europeizzazione e politiche pubbliche Italiano. Coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna 2004.
- Greta M., Kasperkiewicz W.**, *Podstawy integracji europejskiej. Od Traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego*, Absolwent, Łódź 1999.
- Greta M., Lewandowski K.**, *Unia Europejska jako system wieloszczeblowego zarządzania*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2008, nr 2(22).
- Grewiński M.**, *Europejski Fundusz Socjalny jako instrument w polityce zatrudnienia UE*, „Rynek Pracy” 1999, nr 7–8.
- Grosse T. G.**, *Polityka regionalna Unii Europejskiej, Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Grossman G. M., Helpman E.**, *Comparative Advantage and Long-run Growth*, „American Economic Review” 1994, No 80.
- Gwiadzowski R.**, *Adama Smitha koncepcja funkcji państwa, handlu międzynarodowego, finansów publicznych i podatków*, „Studia Iuridica” 2003, nr XLI.
- Hague I.** (ed.), *Trade, Technology and International Competitiveness*, The World Bank, Washington 1992.

- Hall R. Van der Wee D.**, *Community Regional Policy for the 1990s*, „Regional Studies” 1992, No 4(26).
- Hallin G., Malmberg A.**, *Attraction Competition and Regional Development in Europe*, „European Urban and Regional Studies” 1996, Vol 3(4).
- Hartwell R. M.**, *Economic Growth in England Before the Industrial Revolution: Some Methodological Issues*, „The Journal of Economic History” 1969, Vol. 29, No 1, Cambridge University Press.
- Headerd H.**, *Italy: A Short History*, Cambridge University Press, New York 1990.
- Heinemann F., Hagen T., Mohl Ph., Osterloh S., Sellenthin M. O.**, *Die Zukunft der EU-Strukturpolitik*, Nomos, Baden–Baden 2010.
- Hirschman A. O.**, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven 1958.
- Hospers G. J.**, *Beyond the Blue Banana? Structural Change in Europe's Geo-Economy*, „Intereconomics” 2003, No 2(38).
- Huntington E.**, *Civilization and Climate*, Yale University Press, New Haven 1915.
- Hyde J. K.**, *Society and Politics In Medieval Italy: the Evolution of Civil Life 1000–1350*, Macmillan, London 1973.
- Hyttén E.**, *Esperienze di sviluppo sociale nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1969.
- Jacobs N.**, *The Origin of Modern Capitalism and Eastern Asia*, Hong Kong University Press, Hong Kong 1958.
- Jones E.**, *European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia*, Cambridge University Press, Cambridge 1981.
- Jorgenson D. W.**, *Surplus Agricultural Labour and the Development of a Dual Economy*, „Oxford Economic Papers” 1967, Vol. 19, No 3.
- Kennedy P.**, *Mocarstwa świata. Narodziny – rozkwit – upadek. Przemiany gospodarcze i konflikty zbrojne w latach 1500–2000*, Książka i Wiedza, Warszawa 1994.
- Kindleberger Ch. P.**, *Europe's Postwar Growth: The Role of Labor Supply*, Harvard University Press, Cambridge 1967.
- Kindleberger Ch. P.**, *Economic Laws and Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Kirkpatrick C., Barrientos A.**, *The Lewis Model After Thirty Years*, Working Paper Series: Development Economics and Public Policy No 9, University of Manchester, Manchester 2004.
- Kokocińska K.**, *Polityka regionalna w Polsce i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2010.
- Korenik S.**, *Dysproporcje w rozwoju gospodarczym Polski – wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Lanego we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- Kozak Z.**, *Ekonomia zacofania i rozwoju*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001.
- Krugman P.**, *Geography and Trade*, The MIT Press, Cambridge 1991.
- Krugman P.**, *Increasing Returns and Economic Geography*, „Journal of Political Economy” 1991, No 99.
- Krugman P., Venables A.**, *Globalisation and the Inequality of Nations*, „Quarterly Journal of Economics” 1995, No 110.
- La Spina A.**, *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2003.
- Landes D. S.**, *Bogactwo i nędza narodów, Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA S.A., Warszawa 2008.
- Larner J.**, *Italy in the Age of Dante and Petrarch: 1216–1380*, Longman, New York 1980.
- Latoszek E.**, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007.
- Leonardi R.**, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 1998.
- Leonardi R.**, *Cohesion policy in the European Union. The Building of Europe*, Palgrave Macmillan, New York 2005.

- Lepsius M. R.**, *Immobilismus – das System der sozialen Stagnation in Südtalien*, „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik“ 1965, Bd. 177.
- Lewandowski K.**, *Ewolucja polityki spójności we Włoszech*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2005, nr 2(17).
- Lewandowski K.**, *Implementation of Community cohesion policy in Italy and its role in elimination of regional disparities*, „Comparative Economic Research, Central and Eastern Europe” 2010, Vol. 13, No 4.
- Lewandowski K.**, *Ocena polityki regionalnej Unii Europejskiej w świetle badań empirycznych*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2011, nr 2 (29).
- Lewandowski K.**, *Polityka regionalna UE w okresie programowania 2014–2020 – wyzwania i problemy*, „Zeszyty Naukowe. Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Społeczna w Ostrołęce” 20011, nr 9.
- Lewis A.W.**, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, „The Manchester School of Economic and Social Studies” 1954, Vol. 22(2).
- Lisowski P.**, *Innowacyjność w teoriach rozwoju regionów*, [w:] A. Jewtuchowicz, *Wiedza. innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Lucas R.**, *On the mechanics of economic development*, „Journal of Monetary Economics” 1988, Vol. 22, No 1.
- Lucas R.**, *Why doesn't capital flow from rich to poor countries*, „American Economic Review” 1990, Vol. 80, No 2.
- Lundvall B.-A.**, *National Systems of Innovation*, Pinter Publishers, London 1992.
- Lundvall B.-A., Johnson B.**, *The Learning Economy*, „Journal of Industrial Studies” 1994, No 1.
- Lütgens R.**, *Die geographischen Grundlagen und Probleme des Wirtschaftslebens*, Franckh, Stuttgart 1955.
- Lutz V.**, *Alcuni aspetti strutturali del problema del Mezzogiorno: la complementarietà dell'emigrazione e dell'industrializzazione*, „Moneta e Credito” 1961, No 56.
- Lutz V.**, *Italy: A Study in Economic Development*, Oxford University Press, New York 1962.
- Maciaszczyk A.** (red.), *Włoskie doświadczenia w integracji europejskiej*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998.
- Madduri V. B. N. S.**, *An Empirical Investigation of Jorgenson's Hypothesis*, „Economic Development and Cultural Change” 1974, Vol. 22, No 3.
- Maes I.**, *Economic thought at the European Commission and the creation of EMU (1957–1991)*, Università di Roma La Sapienza, Dipartimento di Economia, Working Papers No /2009.
- Magnatti P., Mele G., Rosa G.** (red.), *Fondi strutturali e infrastrutture per lo sviluppo del Mezzogiorno, Situazione, prospettive, proposte*, Confindustria, „Studi e documenti” 2001, No 40.
- Majone G.**, *The European Community Between Social Policy and Social Regulation*, „Journal of Common Market Studies” 1993, No 2(31).
- Mankiw G., Romer D., Weil D. N.**, *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 1992, No 107(2).
- Marciani G. E.**, *L'esperienza della Riforma agraria in Italia*, Giuffrè, Milano 1966.
- Marks G.**, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, [w:] A. W. Cafruny, G. G. Rosenthal (eds), *The State of the European Community*, London 1993.
- Markusen A.**, *Sticky Places In Slippery Space. A Typology of Industrial Districts*, [w:] T. J. Barnes, M. S. Gertler (eds) *The New Industrial Geography. Regions. Regulations and Institutions*, Routledge, London–New York 1999.
- Martin Ph.**, *Public Policies. Regional Inequalities and Growth*, „Journal of Public Economics” 1999, No 73.
- Martin Ph.**, *The geography of inequalities in Europe*, „Swedish Economic Policy Review” 2005, Vol. 12.

- Martin Ph., Dupont V.**, *Subsidies to Poor Regions and Inequalities: Some Unpleasant Arithmetic*, „Journal of Economic Geography”, April 2006, No 6.
- Marshall A.**, *Principles of Economics: An introductory Volume*, London 1920.
- Marzano F.**, *Un'interpretazione del processo di sviluppo economico dualistico in Italia*, Giuffrè, Milano 1969.
- Marzano F.**, *Rivisitazione e aggiornamento dei principali modelli interpretativi dello sviluppo dualistico italiano*, „Annali del Seminario Giuridico” 2007, Università di Catania, Catania.
- Mauro L., Podrecca E.**, *The Case of Italian Regions: Convergence or Dualism?*, „Economic Notes” 1994, No 23.
- Medici G.**, *Introduzione*, [w:] *La riforma fondiaria trent'anni dopo*, Istituto Nazionale di Sociologia Rurale, Milano 1979.
- Mény Y.**, *Should the Community Policy be Scrapped?*, „Common Market Law Review” 1982, No 3(19).
- Messina F.**, *Gli strumenti delle politiche industriali nel POR Sicilia*, [w:] M. Musumeci, *Le politiche industriali di incentivazione. Il caso Sicilia*, Franco Angeli, Milano 2005.
- Michalowska-Gorywoda K.**, *Instytucje finansowe Unii Europejskiej. Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Centralny*, w: *Euro od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2003.
- Midelfart-Knarvik K. H., Overman H. G.**, *Delocation and European Integration. Is Structural Spending Justified?*, „Economic Policy” 2002, Vol. 17(35).
- Moffa G.**, *Coesione europea e sviluppo locale. Le politiche comunitarie di promozione territoriale: Italia e Spagna a confronto*, Ediesse, Roma 2005.
- Molinari A.**, *Necessità ed urgenza di industrializzare il Mezzogiorno*, [w:] *Contributi allo studio del problema industriale del Mezzogiorno*, SVIMEZ, Roma 1949.
- Molle W.**, *The Economics of European Integration. Theory. Practice. Policy*, Ashgate, Aldershot, Burlington, Singapore, Sydney 2005.
- Molle W., Cappelin R.**, *Regional impact of regional policies*, Aldershot, Avebury 1988.
- Montesquieu de Ch.L.**, *O duchu praw*, De Agostini-Altaya, Warszawa 2002.
- Morangiu G., di Gaspere G.**, *Il nuovo intervento straordinario per il Mezzogiorno*, Angeli, Milano 1988.
- Murzyn D.**, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C. H. Beck, Warszawa 2010.
- Myrdal G.**, *Economic Theory and Underdeveloped Region*, Duckworth, London 1957.
- Naldini A., Wolleb G.**, *I Quadri comunitari di sostegno nei Paesi mediterranei dell'Unione Europea*, [w:] SVIMEZ, *Rapporto 1996 sui Mezzogiorni d'Europa*, Il Mulino, Bologna 1996.
- Neven D., Gouyette C.**, *Regional Convergence in the European Community*, „Journal of Common Market Studies” 1995, No 1(33).
- Norel Ph.**, *L'histoire économique globale*, Éditions du Seuil, Paris 2009.
- North D. C., Thomas R. P.**, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge 1972.
- Novacco N. (red.)**, *Il ritardo dei Sud. Aree forti ed aree deboli in Europa e in Italia*, Franco Angeli, Milano 1992.
- Novacco N.**, *Politiche per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 1995.
- Olejniczak K.**, *Nowe teorie rozwoju regionalnego w praktyce Unii Europejskiej*, [w:] A. Adamczyk, J. Borkowski, *Regionalizm, polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Oliveri A. P.**, *La programmazione dei lavori pubblici. Soggetti, procedure e competenze*, Grafill, Palermo 2005.
- Ohmae K.**, *The End of Nation State: The Rise of Regional Economies*, Harper Collins, London 1995.

- Olson M.**, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Ostrom E.**, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York 1990.
- Overman H., Puga D.**, *Unemployment Clusters across Europe's Regions and Countries*, „Economic Policy” 2002, No 34.
- Paci R., Pigliaru F.**, *Differenziali di crescita tra le regioni italiani: un'analisi cross-section*, „Rivista di Politica Economica” 1995, No 85.
- Paci R., Saba A.**, *The Empirics of Regional Economic Growth in Italy 1951–1993*, „Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Sociali” 1998, No 45.
- Padoa-Schioppa T.**, *Efficienza, stabilità ed equità. Una strategia per l'evoluzione economica della Comunità Europea*, Il Mulino, Bologna 1987.
- Padoa-Schioppa T.**, *L'economia sotto tutela*, Il Mulino, Bologna 1990.
- Parente S. L.**, *The Failure of Endogenous Growth*, „Knowledge, Technology and Policy” 2001, No 13.
- Percoco M.**, *The Impact of Structural Funds on the Italian Mezzogiorno*, „Région et Développement” 2005, No 21.
- Perroux F.**, *Les espaces économiques*, „Cahiers ISMEA, Eco et sociétés” 1968, No 9.
- Pescatore G.**, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1962.
- Pescosolido G.**, *Unità nazionale e sviluppo economico in Italia 1750–1913*, Laterza, Bari–Roma 2005.
- Piacentini P., Sulis G.**, *Crescita virtuosa e crescita neodualistica nell'ambito regionale: tendenze recenti per le aree europee in ritardo di sviluppo*, „Rivista economica del Mezzogiorno” 2000, No 1.
- Pietrzyk I.**, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000.
- Pilloton F.**, *Effetti moltiplicativi degli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno*, Roma 1960.
- Pigou A.C.**, *A Study in Public Finance*, Macmillan, London 1928.
- Piore M., Sabel C.**, *The Second Industrial Divide*, Basic Books, New York 1984.
- Podbielski G.**, *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Roma 1978.
- Porter M. E.**, *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- Prebisch R.**, *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, United Nations, New York 1950.
- Puga D.**, *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, CEPR, Discussion Paper Series, No 2767/2001.
- Puga D., Venables A. J.**, *Preferential Trading Arrangements and Industrial Location*, „Journal of International Economics” 1997, No 3–4(43).
- Putnam R., Leonardi R., Nanetti R.**, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK, Kraków – Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1995.
- Quah D. T.**, *Regional Convergence Clusters across Europe*, Centre for Economic Performance. Discussion Paper No 274/1995.
- Ranci P.**, *I trasferimenti dello Stato alle imprese*, Il Mulino, Bologna 1983.
- Ratti R., Bramanti A., Gordon R.** (eds), *The Dynamics of Innovative Region. The GREMI Approach*, Aldershot 1997.
- Renda F.** (red.), *Campagne e movimento contadino nel Mezzogiorno d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Guida Editori, Bari 1980.
- Ricolfi L.**, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e Associati, Milano 2010.

- Riviello R.**, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna 1988.
- Riviera-Batiz L. A., Xie D.**, *Integration among unequals*, „Regional Science and Urban Economics” 1993, Vol. 23(3).
- Rolle C.**, *Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht. Eine föderalismustheoretische und politikökonomische Analyse. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen*, Münster 2000.
- Romanelli R.**, *Centralismo e autonomia*, [w:] R. Romanelli (red.), *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, Donzelli, Roma 1995.
- Romano V.** (red.), *La coesione europea. Un valore, una politica, un obiettivo da realizzare. Guida ai fondi strutturali 2007–2013*, Quaderni del CIDE, Centro Nazionale di Informazione e Documentazione Europea, Roma 2007.
- Romer D.**, *Makroekonomia dla zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Romer P.**, *Increasing Returns and Long-run Growth*, „Journal of Political Economy” 1986, Vol. 94, No 5.
- Romer P.**, *Crazy Explanations for the Productivity Slowdown*, „NBER Macroeconomics Annual” 1987.
- Romer P.**, *Capital Accumulation in the Theory of Long Run Growth*, [w:] R. J. Barro (ed.), *Business Cycle Theory*, Harvard University Press, Cambridge 1989.
- Romer P.**, *Endogenous Technical Change*, „Journal of Political Economy” 1990, No 98.
- Rosa de L.**, *Italy's Second Industrial Revolution*, „The Journal of European Economic History” 2007, Vol. 36, No 2–3.
- Rosenstein Rodan P. N.**, *Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, „The Economic Journal” 1943, Vol. LIII.
- Rossi S.**, *La politica economica italiana 1968–1998*, Laterza, Bari 1998.
- Rossi-Doria M.**, *Riforma agraria e azione meridionalista*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli 2003.
- Rossi-Doria M.**, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, L'Anchra del Mediterraneo, Napoli 2004.
- Salvemini M. T.**, *I Fondi strutturali – Un crocevia critico tra Unione Europea. Stato e Regioni*, „Queste Istituzioni” 1995, No 2.
- Salvemini M. T.**, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej a polityka regionalna we Włoszech*, [w:] A. Maciaszczyk (red.), *Włoskie doświadczenia w integracji europejskiej*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998.
- Sánchez J. T., Velázquez Angona F. J., Cereijo E.** *La convergencia de España con Europa. La contribución del proceso de integración europeo*, „Papeles de economía española” 2007, No 111.
- Sapir A.** (ed.), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Brussels 2003.
- Saraceno P.**, *Gli anni dello schema Vanoni (1953–1959)*, Giuffrè, Milano 1982.
- Saraceno P.**, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 1986.
- Saviano R.**, *Gomorra – podróż po imperium kamorry*, Czytelnik, Warszawa 2008.
- Schindler Ch. Ph.**, *Die Regionalpolitik der Europäischen Union. Eine kritische Auseinandersetzung mit ihrer allokatonspolitischen Ausgestaltung und ihrer distributionspolitischen Zielsetzung*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Köln 2005.
- Schinzinger F.**, *Die Mezzogiorno – Politik. Möglichkeiten und Grenzen der Agrar- und Infrastrukturpolitik*, Duncker & Humboldt, Berlin 1970.
- Schramm G.**, *Pięć rozdroży w dziejach świata*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2009.
- Scott A. J.**, *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, Pion, London 1988.

- Senghaas D.**, *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik – Plädoyer für Dissoziation*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1977.
- Sforzi F.**, *The quantitative importance of Marshallian industrial districts in the Italian economy*, [w:] F. Pyke, G. Beccatini, W. Sengenberger (eds), *Industrial districts and Interfirm Cooperation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva 1990.
- Silverman S. F.**, *Agricultural Organization. Social Structure and Values in Italy: Amoral Familism Reconsidered*, „American Anthropologist” 1068, No 1(70).
- Skodlarski J.**, *Zarys historii gospodarczej Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Smith A.**, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, De Agostini–Altaya, Warszawa 2003.
- Smith D. M.**, *Italy. A modern history*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1997.
- Solow R. M.**, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „Quarterly Journal of Economics” 1956, No 70(1).
- Sombart W.**, *Der Bourgeois: zur Geistesgeschichte des modernen Wirtschaftsmenschen*, Duncker & Humblot, München 1920.
- Sorrente G.**, *Il sistema delle Cabine di regia*, „Le istituzioni del federalismo” 1998, No 1.
- Spagnuolo A.**, *Modello di sviluppo e disoccupazione strutturale in Bresciani Turrone. Saraceno e nella sinistra italiana. Un confronto con Vera C. Lutz*, [w:] AA.VV., *Moneta. dualismo e pianificazione nel pensiero di Vera C. Lutz*, Il Mulino, Bologna 1984.
- Stackelberg von K., Hahne U.**, *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] S. Golinowska (red.), *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska. Czechy. Niemcy*, Raport IPiSS, z. 16, Warszawa 1998.
- Stawasz D.** (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Storper M.**, *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York 1997.
- Storper M.**, *Regional “Worlds” of Production: Learning and Innovation in the Technology Districts of France, Italy and the USA*, [w:] R. Ruten, F. Boekema, *The Learning Region. Foundations. State of Art. Future*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton 2007.
- Sylos Labini P.**, *Problemi dello sviluppo economico*, Universale Laterza, Bari 1972.
- Sylos Labini P.**, *L’evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent’anni*, Temi di Discussione, Nr 46/1985, Banca d’Italia, Roma 1985
- Tobacco G.**, *The Struggle for Power in Medieval Italy: Structures of Political Rule*, Cambridge University Press, New York 1989.
- Todd E.**, *L’enfance du monde, structures familiales et développement*, Seuil, Paris 1984.
- Todd E.**, *L’invention de l’Europe*, Seuil, Paris 1990.
- Tondl G.**, *Convergence after divergence? Regional growth in Europe*, Springer Verlag, Wien–New York 2001.
- Toniolo G.**, *An Economic History of Liberal Italy: 1850–1918*, Routledge, New York 1990.
- Trigilia C.**, *Sviluppo senza autonomia, effetti perversi delle politiche del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1992.
- Trigilia C.**, *Capitale sociale e sviluppo locale*, „Stato e mercato” 2001, No 3.
- Tullio-Altan C.**, *La Nostra Italia: Arretratezza socioculturale, clientelismo, trasformismo e ribellismo dall’Unità ad oggi*, Feltrinelli, Milanop 1986.
- Vaccaro R.**, *Unità politica e dualismo economico in Italia 1861–1993*, CEDAM, Padova 1995.
- Vaciago G.**, *La teoria dello sviluppo economico ed il caso Italiano*, „Moneta e Credito” 1969, No 87.
- Vanhove N., Klaasen L. H.**, *Regional Policy. A European Approach*, Averbury, Aldershot, Brookfield, Hong Kong, Singapore, Sydney 1987.

- Viesti G.**, *Un Mezzogiorno diverso*, Il Mulino, Bologna 2001.
- Viesti G.**, *La politica di sviluppo territoriale tra Europa e regioni*, „Europa Europe” 2001, No 10(5).
- Viesti G., Prota F.**, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 2007.
- Vigna G.**, *Pasquale Saraceno*, Rusconi, Milano 1997.
- Villani P.**, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Laterza, Bari 1973.
- Vita C.**, *I modelli dualistici di sviluppo e il dibattito sul Mezzogiorno*, [w:] R. Realfonzo, C. Vita (red.), *Sviluppo dualistico e Mezzogiorni d'Europa. Verso nuove interpretazioni dei divari regionali in Europa e in Italia*, FrancoAngeli, Milano 2006.
- Vito F.**, *Problems of the Underdeveloped Regions*, [w:] E. A. G. Robinson, *Backward Areas in Advanced Countries*, Proceedings of the Conference held by the International Economics Association, St. Martin's Press, New York 1969.
- Vöchting F.**, *Die italienische Südfrage. Entstehung und Problematik eines wirtschaftlichen Notstandsgebietes*, Berlin 1951.
- Vöchting F.**, *La questione meridionale*, Cassa per il Mezzogiorno, Studi e testi, Napoli 1955.
- Wallace H.**, *Distributional Politics: Dividing up the Community Cake*, [w:] H. Wallace, W. Wallace, C. Webb (eds), *Policy – Making in the European Communities*, Wiley, Chichester 1983.
- Waley D.**, *The Italian City – Republic*, Longman, New York 1978.
- Weber M.**, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, „Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik“, J. C. B. Mohr, Tübingen 1904.
- Weber M.**, *Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen*, Mohr Siebeck, Tübingen 2007.
- Whyte R.**, *Employment Growth in Small Successful Manufacturing Units*, Scottish Economic Planning Department, ESU Discussion Paper No 14/1982.
- Williamson J. G.**, *Globalization. Convergence and History*, NBER Working Paper No 5259/1995
- Wolleb E., Wolleb G.**, *Divari regionali e dualismo economico. Prodotto e reddito disponibile delle regioni italiane nell'ultimo ventennio*, Il Mulino, Bologna 1990.
- Wolleb E., Wolleb G.** (red.), *Sviluppo economico e squilibri territoriali nel sud Europa*, SVIMEZ, Il Mulino, Bologna 1993.
- Wysokińska Z., Witkowska J.**, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 2000.
- Wysokińska Z., Witkowska J.**, *Integracja Europejska. Europeizacja polityki ekonomiczno-społecznej w Unii Europejskiej i umiędzynarodowienie rynków nowych krajów członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Zadysz J.**, *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2008.
- Zakrzewska J.**, *Państwo i regiony we Włoszech*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 8–9.
- Zakrzewska J.**, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1986.
- Zamagni V.**, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia: Bilancio dell'età giolittiana*, Il Mulino, Bologna 1978.
- Zamagni V.**, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia*, Il Mulino, Bologna 1990.
- Zamagni V., Sanfilippo M.** (red.), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario, La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, Il Mulino, Bologna 1988.
- Zarycki T.**, *Kapitał społeczny a trzy polskie drogi do nowoczesności*, „Kultura i Społeczeństwo” 2004, nr 2.

Akty prawne – Włochy

- Legge 31 dicembre 1947. n.1629. *Norme per l'istituzione dell'Opera di valorizzazione della Sila* (G.U. n. 30 del 06.02.1948).
- Legge 12 maggio 1950. n. 230. *Provvedimenti per la colonizzazione dell'altopiano della Sila e dei territori ionici contermini* (G.U. del 20.05.1950).
- Legge 10 agosto 1950. n. 646 *Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)* (G.U. n. 200 del 01.09.1950).
- Legge 29 luglio 1957. n. 634 Provvedimenti per il Mezzogiorno* (G.U. n. 193 del 03.08.1957).
- Legge 29 settembre 1962. n.1462. Norme di modifica ed integrazione delle leggi 10 agosto 1950. n. 646. 29 luglio 1957. n. 634 e 18 luglio 1959. n. 555.*
- Legge 26 giugno 1965. n. 717. *Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno* (G.U. n.159 del 30.06.1965).
- Legge 27 luglio 1967. n.685. *Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966–1970* (G.U. n.203 del 14.08.1967).
- Legge 17 febbraio 1968. n. 108. *Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale* (G.U. n.61 del 06.03.1968).
- Legge 22 maggio 1970. n. 281 / 1970 *Provvedimento finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario* (G.U. n. 127 del 22.05.1970).
- Legge 6 ottobre 1971. n. 853. *Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971–1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno* (G.U. n.271 del 26.10.1971).
- Legge 2 maggio 1976. n. 183. *Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976–80* (G.U. n.121 del 08.05.1976)
- Legge 1 marzo 1986. n.64. *Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno* (G.U. n. 61 del 14 marzo 1986).
- Legge 19 dicembre 1992. n. 488. *Conversione in legge con modificazioni del decreto–legge 22 ottobre 1992. n. 415. recante modifiche alla legge 1 marzo 1986. n. 64. in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive* (GU n.299 del 21.12.1992).
- Legge 4 agosto 2006. n. 288. *Decreto sulle liberalizzazioni (Il Decreto Bersani)* (G.U. n. 100 del 02.05.2006).
- Legge 31 gennaio 2007. n. 7 *Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese* (G.U. n. 77 del 02.04.2007).

Dokumenty – Włochy

- Check-Up Mezzogiorno*, „Studi e Ricerche per il Mezzogiorno”. Confindustria Mezzogiorno. III 2012.
- Dizionario del Mezzogiorno: Organi. istitute e procedure dell'intervento straordinario. della normativa nazionale e comunitaria*, Camera dei Deputati. SVIMEZ. Roma 1992.
- Forze sociali e sviluppo del Sud*, Documenti CNEL, Roma 1993.
- Il Fondo per le Aree Sottoutilizzate. Elementi informativi sull'attuazione nel 2004–2005*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Roma 2005.

- Intesa sulla nota tecnica relativa alla definizione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007–2013*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 03.02.2005.
- La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Roma 2003.
- Le politiche strutturali dell'Unione Europea. L'attuazione in Italia*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Roma 1995, 1996... 2011.
- Monitoraggio Interventi Comunitari. Programmazione 2000–2006. Obiettivo 1. Attuazione finanziaria. Situazione al 31 Agosto 2009*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria dello Stato, Roma 2009.
- Monitoraggio Interventi Comunitari. Programmazione 2007/2013. Obiettivo Competitività*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria dello Stato, XII 2011.
- Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno*, Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, Roma 1966.
- Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano. Nota presentata al Parlamento dal Ministro del Bilancio. Ugo La Malfa. il 22 maggio 1962*, [w:] Ministero del Bilancio, *La programmazione economica in Italia*, Roma 1967.
- Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007–2013*, Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, Roma 2007.
- Rapporto del Vice Presidente della Commissione nazionale per la programmazione economica*, w: Ministero del Bilancio, *La programmazione economica in Italia*, Roma 1967.
- Rapporto sul mercato del lavoro 2008–2009*, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma, 22.07.2009.
- Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955–1964*, w: *La programmazione economica in Italia*, Ministero del Bilancio, Roma 1967.
- Utilizzo dei fondi strutturali dal 1994 al 1999*, Ministero Economia e Finanze, DPS, SPFS, <http://www.confindustria.it/comunica/Audpar.nsf/All/784A6C567DB14178C1256CE8004FE-B49?openDocument&MenuID=28774E98783D5002C1256EFB00356A6F>.

Akty prawne i dokumenty unijne

- Bericht der Kommission an den Rat. das Europäische Parlament. den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 2001.
- European Commission, *Report to the Council and the Commission Concerning the Implementation in Stages of Economic and Monetary Union in the Community*, „Bulletin of the European Communities”, suppl, 11, No 19, Bruxelles 1970.
- European Commission, *The Regions of Europe: The First Periodic Report*, Office of Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1981.
- European Commission, *European Cohesion Report*, Commission of the European Communities, Brussels 1996.
- European Commission, *One Market One Money. An Evaluation of the Costs and Benefits of Monetary Union*, „European Economy” 1990, No 44.
- European Commission, *First Report on economic and social cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1996.
- European Commission, *Europe's Agenda 2000. Strengthening and widening the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1997.
- European Commission, *The EU Budget*, Brussels 1999.

- Komisja Europejska, *Polityka spójności 1988–2008, Inwestowanie w przyszłość Europy*, Info regio, Panorama, nr 26, czerwiec 2008.
- Komisja Europejska, *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2006, C 54/08 z 04.03.2006.
- Komisja Europejska, *Rozwijające się regiony, rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Urząd Oficjalnych Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2007.
- Komisja Europejska, *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela, listopad 2010.
- Première Communication de la Commission de la CEE sur la politique régionale dans la Communauté*, Bureau d'information des Communautés Européennes, *La politique régionale dans le Marché Commun* 11 Sec. (65) 1170 (FIN), Paris, czerwiec 1965.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.03.1957.
- Rozporządzenie Rady nr 724/75/ EWG z dnia 18.03.1975 r. (Dz.U.WE nr L 73 z 21 marca 1975).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dziennik Ustaw WE L 210 z 31 lipca 2006 r.

Źródła statystyczne

- EUROSTAT. *Eurostat yearbook ,97: a statistical eye on Europe 1986–1996*. Office for Official Publications of the European Communities . Luxembourg 1997.
- EUROSTAT. *Regions: Statistical yearbook 2004*. Office for Official Publications of the European Communities . Luxembourg 2004.
- EUROSTAT. *Eurostat regional yearbook 2009*. Publications Office of the European Union. Luxembourg 2009.
- EUROSTAT. *Eurostat regional yearbook 2011*. Publications Office of the European Union. Luxembourg 2011.
- EU Structural Funds and Economic Development of Southern Italy*. Vision & Value. London School of Economics. October 2007
- Ismeri Europa. *Ex-Post Evaluation of the Objective 1 1994–1999. National Report Italy*. November 2002.
- ISTAT. *Sommario di statistiche storiche 1926–1985*. ISTAT. Roma 1986.
- ISTAT. *Conti Economici Regionali 1980–2004*. Roma 2005.
- ISTAT. *Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001–2008*. Roma 2008.
- ISTAT. *Conti Economici Regionali*. Roma 2012.
- OECD. *Regulatory Reform In Italy*. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris Cedex 2001
- SVIMEZ. *Rapporto 1995 sull'economia del Mezzogiorno*. Il Mulino 1995.
- SVIMEZ. *Rapporto sui Mezzogiorni d'Europa*. Il. Mulino. Bologna 1996.
- SVIMEZ. *Rapporto 2000 sull'economia del Mezzogiorno*. Il Mulino 2000.
- SVIMEZ. *Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno*. Il Mulino 2005.
- SVIMEZ. *Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno. Sintesi*. Il Mulino. Bologna 2009.
- SVIMEZ. *Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno*. Il Mulino 2010.
- SVIMEZ. *I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998*. Il Mulino. Bologna 2000.
- The World Bank. *Regulatory Quality Indicators. Investment Climate Advisory Services* . The World Bank Group. Washington 2010.
- World Resource Institute. *Earth Trends* http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.php?theme=10&variable_ID=1279&action=select_countries

Spis tabel

Tabela 1. Charakterystyka obszarów <i>Mezzogiorno</i> objętych reformą rolną	79
Tabela 2. Struktura wydatków Funduszu dla Południa w latach 1950–1960	81
Tabela 3. Wzrost populacji włoskiej w okresie 1936–1983	98
Tabela 4. Emigracja z południa Włoch w okresie 1952–1983	99
Tabela 5. Zmiany zasobu siły roboczej we Włoszech w okresie 1952–1983	100
Tabela 6. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w rolnictwie Południa w okresie 1951–1981	100
Tabela 7. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w przemyśle Południa w okresie 1951–1981	101
Tabela 8. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w sektorze budownictwa na Południu w okresie 1951–1981	102
Tabela 9. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w sektorze turystyki na Południu w okresie 1951–1981	102
Tabela 10. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w sektorze usług rynkowych (bez turystyki) na Południu w okresie 1951–1981	103
Tabela 11. Zatrudnienie, wielkość produkcji i produkcja na 1 zatrudnionego w sektorze usług nierynkowych (bez turystyki) na Południu w okresie 1951–1981	103
Tabela 12. Struktura zatrudnienia na Południu Włoch w 1951 i 1981 r.	104
Tabela 13. Transfery dla przedsiębiorstw południowowłoskich udzielone na podstawie ustaw o wspieraniu Południa	106
Tabela 14. Struktura wydatków na rachunku finansowym w podziale na grupy branżowe i okresy	109
Tabela 15. Struktura wydatków na rachunku kapitałowym w podziale na grupy branżowe i okresy	110
Tabela 16. Typy działań realizowane w ramach 61 umów terytorialnych. Stan na styczeń 2003 r.	114
Tabela 17. Wydatki FAS w <i>Mezzogiorno</i> w okresie programowania 2007–2013	115
Tabela 18. Porównanie polityki regionalnej przed i po 1989 r.	134
Tabela 19. Repartycja funduszy strukturalnych w okresie programowania 1989–1993 (w mln ECU)	155
Tabela 20. Inicjatywy wspólnotowe realizowane w latach 1989–1993	156
Tabela 21. Pomoc strukturalna a tempo wzrostu PKB w latach 1989–1993	157

Tabela 22. Repartycja funduszy strukturalnych w okresie programowania 1994–1999 (w mln ECU)	158
Tabela 23. Inicjatywy wspólnotowe realizowane w latach 1994–1999 (w cenach z 1994 r.)	159
Tabela 24. Repartycja funduszy strukturalnych w okresie programowania 2000–2006 (w mln euro)	162
Tabela 25. Repartycja funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007–2013 (w mln euro w cenach z 2004 r.)	164
Tabela 26. Macierz potencjalnych przejść PKB <i>per capita</i> w odniesieniu do średniej unijnej ...	170
Tabela 27. Macierz potencjalnych przejść dla stopy bezrobocia odniesionej do poziomu średniej unijnej	171
Tabela 28. Wpływ polityki spójności w latach 2000–2006 i 2000–2013 na krajowe PKB i zatrudnienie w roku 2006 i 2015 według modelu HERMIN	173
Tabela 29. Stopa wzrostu PKB w makroregionach europejskich	175
Tabela 30. Indeksy PKB na 1 mieszkańca (PKB <i>per capita</i> wg parytetu siły nabywczej)	175
Tabela 31. Alokacja funduszy strukturalnych w okresie programowania 1989–1993 w podziale na cele i źródło finansowania	194
Tabela 32. Wydatki z funduszy strukturalnych w ramach Celu 1 w podziale na regiony	195
Tabela 33. Podział funduszy strukturalnych ze względu na osie priorytetowe	195
Tabela 34. Planowana realizacja Celu 1 we Włoszech w podziale na fundusze strukturalne	199
Tabela 35. Struktura alokacji środków na realizację Celu 1 w okresie programowania 1994–1999 według osi priorytetowych	200
Tabela 36. Zakontraktowane wydatki i dokonane płatności w regionach Celu 1 z podziałem na osie priorytetowe. Stan na grudzień 2001 r.	201
Tabela 37. Zakontraktowane i dokonane płatności w regionach Celu 1 z podziałem na fundusze strukturalne. Stan na grudzień 2001 r.	201
Tabela 38. Regionalne programy operacyjne w ramach Celu 1 w okresie programowania 1994–1999 (mln euro). Stan na 31 grudnia 2001 r.	203
Tabela 39. Pozostałe programy operacyjne i granty realizowane w ramach Celu 1 w okresie programowania 1994–1999 (mln euro). Stan na 31 grudnia 2001 r.	203
Tabela 40. Wdrażanie funduszy strukturalnych dla Celu 1 w podziale na fundusze strukturalne	205
Tabela 41. Wykorzystanie środków wspólnotowych w ramach Celu 1 według osi priorytetowych na 31 sierpnia 2009 r.	209
Tabela 42. Wykorzystanie funduszy wspólnotowych w ramach Celu 1 według funduszy na 31 sierpnia 2009 r.	210
Tabela 43. Wykorzystanie funduszy wspólnotowych w ramach Celu 1 według programów operacyjnych na 31 sierpnia 2009 r.	210
Tabela 44. Regionalne programy operacyjne realizowane w ramach celu Konwergencja w okresie programowania 2007–2013	216
Tabela 45. Krajowe programy operacyjne realizowane w ramach celu Konwergencja w okresie programowania 2007–2013	217
Tabela 46. Międzyregionalne programy operacyjne realizowane w ramach celu Konwergencja w okresie programowania 2007–2013	220

Tabela 47. Wykonanie finansowe w ramach celu Konwergencja w podziale na fundusze na 30 kwietnia 2012 r.	222
Tabela 48. Wykonanie finansowe EFS według osi priorytetowych w ramach celu Konwergencja na 30 kwietnia 2012 r.	223
Tabela 49. Wykonanie finansowe EFS według programów operacyjnych na dzień 30 kwietnia 2012 r.	224
Tabela 50. Wykonanie finansowe EFRR według programów operacyjnych na 30 kwietnia 2012 r.	225
Tabela 51. Porównanie PKB <i>per capita</i> (według parytetu siły nabywczej) w wybranych regionach starych krajów członkowskich w 1989, 1994, 2001 oraz 2008	232
Tabela 52. Porównanie stóp bezrobocia w wybranych regionach starych krajów członkowskich w latach 1994–2008	235
Tabela 53. Wielkość wydatków na badania i rozwój w wybranych regionach starych krajów członkowskich w latach 1999–2008	237
Tabela 54. Wskaźnik stanowiącego prawa w starych krajach UE w latach 1996–2008	242
Tabela 55. Ranking gospodarek pod względem łatwości prowadzenia działalności gospodarczej w czerwcu 2011 r.	243
Tabela 56. Dynamika i poziom PKB we Włoszech w latach 1980–2010	245
Tabela 57. Dynamika i poziom wydajności pracy w latach 1980–2010	247
Tabela 58. Dynamika i poziom zatrudnienia we Włoszech w latach 1980–2010	248
Tabela 59. Dynamika i poziom konsumpcji gospodarstw domowych we Włoszech w latach 1980–2004	249
Tabela 60. Dynamika i poziom inwestycji we Włoszech w latach 1980–2004	250
Tabela 61. Bezrobocie we Włoszech w latach 1993–2010	251
Tabela 62. Odsetek osób zatrudnionych w szarej strefie w regionach <i>Mezzogiorno</i> w okresie 2001–2008	253
Tabela 63. Wartości stóp konwergencji uzyskane w wybranych pracach empirycznych dotyczących konwergencji regionów włoskich	257
Tabela 64. Wyniki pierwszej estymacji modelu	268
Tabela 65. Wyniki drugiej estymacji modelu	269
Tabela 66. Wyniki estymacji modelu dla 8 regionów <i>Mezzogiorno</i> w 2008 r.	270
Tabela 67. Wydatki na badania i rozwój (w % PKB) w regionach <i>Mezzogiorno</i> 2008 r.	272
Tabela 68. Zatrudnieni w sektorze B&R w regionach <i>Mezzogiorno</i> w wybranych latach (pracownicy na 1000 mieszkańców)	272
Tabela 69. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w wybranych regionach włoskich (w tys. euro)	273
Tabela 70. Przepięstwa w wybranych regionach włoskich w stosunku do liczby mieszkańców odnotowane w okresie 2002–2005	275
Tabela 71. Ruch turystyczny w regionach <i>Mezzogiorno</i> w 2009 r.	276
Tabela 72. Liczba turystów przypadająca na jednego mieszkańca we włoskich regionach Celu 1	277

Spis wykresów

Wykres 1. Dynamika wydatków (w cenach z 1988 r.) na wspieranie przedsiębiorstw w 8 regionach południowowłoskich	108
Wykres 2. Porównanie dynamiki bodźców inwestycyjnych (wydatki w rachunku kapitałowym i finansowym) w regionach południowych w porównaniu z regionami z Centrum i Północy	108
Wykres 3. Dynamika PKB <i>per capita</i> mierzona parytetem siły nabywczej w wybranych krajach UE w latach 1995–2010 (UE 27 = 100)	240
Wykres 4. Dynamika PKB <i>per capita</i> regionów <i>Mezzogiorno</i> w stosunku do UE27 (ceny stałe)	241
Wykres 5. Kształtowanie się dynamiki PKB <i>per capita</i> na Południu w relacji do Północ-Centrum	244
Wykres 6. Różnice w rozwoju gospodarczym regionów włoskich w kategoriach produktu na 1 mieszkańca	254

Aneks 1. Podział administracyjny Włoch



Źródło: Witryna internetowa: http://pl.wikipedia.org/w/index.php?title=Plik:W%C5%82ochy-mapa_administracyjna.png&filetimestamp=20091206215343.

Aneks 2. Ogólna charakterystyka regionów włoskich

Nazwa regionu	Stolica	Powierzchnia (w km ²)	Ludność (stan na 31 grudnia 2010)	PKB <i>per capita</i> w 2009 r. (w cenach z 2000 r., w euro)
Centrum-Północ				
Dolina Aosty	Aosta	3 266	128 230	26 784,08
Emilia-Romania	Bolonia	22 122	4 432 418	24 424,76
Friuli-Wenecja Julijska	Triest	7 712	1 235 808	22 194,01
Lacjum	Rzym	17 210	5 728 688	23 832,80
Liguria	Genua	5 421	1 616 788	21 076,31
Lombardia	Mediolan	23 861	9 917 714	25 280,96
Marche	Ankona	9 695	1 565 335	20 511,39
Piemont	Turyń	25 398	4 457 335	21 697,87
Toskania	Florencja	22 990	3 749 813	22 091,39
Trydent-Górna Adyga	Trydent	13 599	1 037 114	25 729,65
Umbria	Perugia	8 454	906 486	18 499,26
Wenecja Euganejska	Wenecja	18 390	4 937 854	23 214,05
Południe				
Abruzja	L' Aquila	10 793	1 342 366	16 329,60
Apulia	Bari	19 364	4 091 259	13 248,36
Basilicata	Potenza	9 992	587 517	14 641,81
Kalabria	Catanzaro	15 083	2 011 395	13 195,04
Kampania	Neapol	13 592	5 834 056	12 791,29
Molise	Campobasso	4 438	319 780	15 967,49
Sardynia	Cagliari	24 090	1 675 411	15 913,56
Sycylia	Palermo	25 701	5 051 075	13 646,82
Włochy				
	Rzym	301 230	60 626 442	20 066,80

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ISTAT. *Sistema di Indicatori Territoriali*. Witryna internetowa: <http://sitis.istat.it/sitis/html/>.

Aneks 3. Stopa inwestycji w regionach włoskich w latach 1995–2008

Nazwa regionu	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Piemonte	0,2013	0,1963	0,1894	0,1880	0,2071	0,2199	0,2092	0,2288	0,2144	0,2227	0,2216	0,2192	0,2086	0,2013
Valle d' Aosta	0,2598	0,2330	0,2552	0,2704	0,2333	0,2526	0,2724	0,2707	0,2632	0,2552	0,2578	0,2539	0,2756	0,2598
Liguria	0,1632	0,1745	0,1834	0,1707	0,1810	0,1825	0,1850	0,1834	0,1932	0,1675	0,1729	0,1704	0,1840	0,1632
Lombardia	0,1685	0,1749	0,1681	0,1740	0,1730	0,1887	0,1906	0,1931	0,1806	0,1878	0,1968	0,1980	0,2048	0,1685
Prov. Autonoma Bolzano	0,2449	0,2506	0,2485	0,2685	0,2668	0,2802	0,2911	0,2936	0,2916	0,2914	0,2969	0,3060	0,2867	0,2449
Prov. Autonoma Trento	0,2487	0,2524	0,2421	0,2544	0,2505	0,2665	0,2688	0,3031	0,2832	0,2878	0,2960	0,2951	0,2819	0,2487
Veneto	0,2024	0,2027	0,1941	0,1996	0,2039	0,2079	0,2167	0,2369	0,2175	0,2189	0,2229	0,2242	0,2208	0,2024
Friuli-Venezia Giulia	0,1976	0,1963	0,2069	0,2002	0,2040	0,2138	0,2293	0,2292	0,2192	0,2169	0,2244	0,2220	0,2211	0,1976
Emilia-Romagna	0,1987	0,1930	0,1875	0,1953	0,2074	0,2021	0,1951	0,2210	0,2038	0,2092	0,2106	0,2159	0,2061	0,1987
Toscana	0,1756	0,1816	0,1768	0,1805	0,1762	0,1744	0,1765	0,1789	0,1867	0,1897	0,1725	0,1899	0,1946	0,1756
Umbria	0,2072	0,2170	0,2100	0,2162	0,2111	0,2172	0,2093	0,2406	0,2095	0,1957	0,2076	0,2012	0,2182	0,2072
Marche	0,1959	0,2013	0,1917	0,2016	0,2154	0,2085	0,2243	0,2159	0,2131	0,2296	0,1974	0,2065	0,2046	0,1959
Lazio	0,1752	0,1626	0,1684	0,1675	0,1811	0,1833	0,1736	0,1784	0,1843	0,1679	0,1802	0,1818	0,1854	0,1752
Abruzzo	0,1997	0,1950	0,2009	0,2170	0,2205	0,2082	0,2232	0,2238	0,2294	0,2359	0,2283	0,2367	0,2383	0,1997
Molise	0,2263	0,2202	0,2237	0,2156	0,2288	0,2719	0,2740	0,2133	0,2187	0,2572	0,2474	0,2718	0,2477	0,2263
Campania	0,2108	0,1988	0,2070	0,2084	0,1993	0,2011	0,2041	0,1930	0,2108	0,2056	0,2157	0,2235	0,2274	0,2108
Puglia	0,1764	0,1758	0,1921	0,1967	0,2060	0,2100	0,2176	0,2116	0,2110	0,2187	0,2052	0,2052	0,2192	0,1764
Basilicata	0,2880	0,2558	0,2726	0,2674	0,2621	0,2721	0,2733	0,2543	0,2785	0,2751	0,2812	0,2612	0,2566	0,2880
Calabria	0,2093	0,2094	0,2416	0,2281	0,2345	0,2105	0,2275	0,2413	0,2127	0,2134	0,2438	0,2404	0,2397	0,2093
Sicilia	0,2061	0,1989	0,2030	0,2091	0,1990	0,2312	0,2189	0,2049	0,2080	0,2161	0,2124	0,2222	0,2242	0,2061
Sardegna	0,2203	0,2306	0,2370	0,2635	0,2318	0,2476	0,2376	0,2568	0,2598	0,2701	0,2483	0,2681	0,2625	0,2203

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z ISTAT, *Sistema di indicatori territoriali*.

Aneks 4. Liczba mieszkańców regionów włoskich w latach 1995–2008 w tys. osób

Nazwa regionu	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Piemonte	4 256	4 248	4 242	4 236	4 229	4 222	4 216	4 222	4 251	4 300	4 336	4 347,3	4 377	4 416,9
Valle d' Aosta	117	117	118	118	119	119	119	120	121	122	123,4	124,4	125,4	126,5
Liguria	1 635	1 624	1 614	1 603	1 593	1 583	1 575	1 571	1 575	1 585	1 601,2	1 609	1 608,9	1 612,4
Lombardia	8 879	8 891	8 912	8 933	8 958	8 988	9 019	9 071	9 178	9 320	9 434,1	9 510,3	9 593,9	9 692,5
Prov. Autonoma Bolzano	447	450	452	455	457	460	462	465	469	474	479,9	485,2	490,8	496,4
Prov. Autonoma Trento	457	460	462	465	469	472	476	480	487	494	500	504,8	510,2	516,6
Veneto	4 405	4 418	4 435	4 454	4 475	4 497	4 519	4 554	4 610	4 671	4 719,1	4 755,9	4 802,9	4 858,9
Friuli-Venezia Giulia	1 182	1 179	1 178	1 177	1 178	1 180	1 182	1 188	1 195	1 201	1 206,5	1 210,4	1 217,3	1 226,5
Emilia-Romagna	3 896	3 902	3 911	3 921	3 936	3 956	3 975	4 007	4 055	4 116	4 169,5	4 205,4	4 249,5	4 306,9
Toscana	3 502	3 496	3 494	3 492	3 491	3 493	3 496	3 507	3 541	3 582	3 609,1	3 629	3 657,6	3 692,4
Umbria	814	815	817	818	820	823	825	830	841	853	863,4	870,4	878,7	889,3
Marche	1 437	1 440	1 445	1 450	1 455	1 461	1 468	1 478	1 495	1 512	1 523,8	1 532,5	1 544,6	1 561,3
Lazio	5 152	5 146	5 140	5 131	5 123	5 119	5 118	5 131	5 175	5 238	5 287,4	5 399	5 527,2	5 593,9
Abruzzo	1 255	1 256	1 258	1 260	1 261	1 261	1 262	1 268	1 280	1 293	1 302,3	1 307,6	1 316,9	1 329,3
Molise	329	328	326	325	323	322	321	321	321	322	321,4	320,5	320,5	320,8
Campania	5 698	5 710	5 719	5 723	5 720	5 713	5 705	5 713	5 743	5 775	5 790	5 790,6	5 800,8	5 812,2
Puglia	4 057	4 056	4 053	4 047	4 039	4 031	4 023	4 022	4 032	4 055	4 069,8	4 070,7	4 073,2	4 078,1
Basilicata	609	608	606	605	602	600	598	597	597	597	595,3	592,7	591,2	590,8
Calabria	2 063	2 059	2 054	2 046	2 35	2 024	2 015	2 009	2 009	2 010	2 006,8	2 001,2	2 002,9	2 008,2
Sicilia	5 007	5 010	5 011	5 008	4 999	4 987	4 973	4 969	4 988	5 008	5 015,1	5 017	5 023,3	5 033,7
Sardegna	1 651	1 650	1 648	1 646	1 644	1 637	1 633	1 634	1 640	1 647	1 652,9	1 657,6	1 662,5	1 668,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z ISTAT, *Sistema di indicatori territoriali*.

Aneks 5. PKB per capita wg parytetu siły nabywczej w regionach włoskich w latach 1995–2008

Nazwa regionu	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Piemonte	20 200	20 800	21 700	22 700	23 500	24 900	25 800	25 200	25 400	25 500	26 000	27 200	28 400	28 500
Valle d' Aosta	23 700	23 800	23 400	24 500	24 500	25 500	27 300	26 700	27 300	27 400	27 900	28 800	29 900	30 300
Liguria	17 400	18 200	19 200	20 300	20 900	22 500	23 900	23 100	23 400	23 500	24 000	24 800	26 700	27 100
Lombardia	24 000	25 100	26 100	27 500	28 000	29 600	31 000	30 600	30 600	30 400	30 900	32 100	33 700	33 500
Prov. Autonomia Bolzano	24 000	25 400	25 800	27 500	27 400	29 300	30 100	29 000	29 300	30 200	30 400	32 200	33 700	34 300
Prov. Autonomia Trento	21 700	22 600	23 300	24 700	25 900	27 200	28 200	27 500	27 300	27 200	27 400	28 700	30 500	30 700
Veneto	21 200	22 200	23 300	24 200	24 900	26 700	27 500	26 600	27 000	27 400	27 800	29 000	30 400	30 500
Friuli-Venezia Giulia	19 700	20 400	21 200	22 000	23 100	24 900	26 200	25 700	25 300	25 400	26 200	27 600	29 200	29 200
Emilia-Romagna	22 700	23 800	24 700	25 900	26 600	28 600	29 600	28 700	28 400	28 300	28 700	30 300	32 000	31 900
Toscana	19 100	19 900	20 700	21 900	22 800	24 300	25 500	25 100	25 300	25 200	25 700	26 900	28 300	28 500
Umbria	17 100	17 600	18 500	19 400	20 300	21 600	22 600	21 700	21 500	21 800	21 900	23 100	24 200	24 400
Marche	17 200	18 200	19 200	19 800	20 800	22 100	23 300	23 100	23 000	23 000	23 500	25 000	26 400	26 500
Lazio	20 800	21 600	22 500	24 000	24 600	25 800	27 100	27 200	27 000	28 000	28 500	29 200	30 600	30 800
Abruzzo	15 200	15 900	16 400	17 000	17 500	19 000	20 000	19 500	19 100	18 400	19 200	20 200	21 300	21 400
Molise	12 700	13 300	14 500	15 100	15 300	16 200	17 100	16 700	16 500	16 700	17 100	18 400	19 600	20 100
Campania	10 900	11 300	12 000	12 700	13 000	13 900	14 700	14 700	14 700	14 800	15 100	15 700	16 500	16 400
Puglia	11 400	12 100	12 400	13 200	13 800	14 700	15 300	15 000	15 000	15 000	15 200	16 100	16 800	16 900
Basilicata	11 800	12 600	13 400	14 300	15 200	15 900	16 400	16 100	16 000	16 300	16 500	17 800	18 800	19 100
Calabria	10 700	11 100	11 800	12 400	13 000	13 700	14 600	14 300	14 500	14 800	15 100	15 800	16 500	16 400
Sicilia	11 200	11 800	12 300	12 900	13 100	14 000	14 800	14 500	14 600	14 500	15 200	15 900	16 500	16 600
Sardegna	13 100	13 500	14 400	15 100	15 700	16 600	17 600	17 000	17 300	17 600	17 900	18 800	19 600	19 700

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z ISTAT, *Sistema di indicatori territoriali*.

Aneks 6. Stopa zatrudnienia w regionach włoskich w latach 1995–2008

Nazwa regionu	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Piemonte	56,2	56,7	57,7	57,3	57,5	59,2	61	62	62,4	63	63,4	64	64,8	64,9	64
Valle d'Aosta	65,7	64,9	65,9	66,4	66,2	66,3	68,8	70	70,7	67,5	67	66,3	67	68,1	67
Liguria	54,4	54,5	55,5	55,7	56,9	58,2	59,4	61,5	61,7	60,3	60,2	61	62,4	63,7	63,5
Lombardia	58,7	59,1	59,6	59,7	60,7	61,8	62,6	63,8	64,7	65,3	65,5	65,5	66,6	66,7	65,8
Prov. Autonomia Bolzano	61,2	61,6	63,4	63,2	63,9	63,7	65,5	65,5	67	68	69,3	69,1	69,6	69,8	70,5
Prov. Autonomia Trento	62,5	61,3	62,6	62,8	63,8	64,9	66,4	66,3	65,7	66,3	65,6	65,1	65,4	66,3	66,6
Veneto	58,1	58,7	59,2	60	60,5	61,4	62,8	63,7	63,9	64,8	64,3	64,6	65,5	65,8	64,6
Friuli-Venezia Giulia	57	57,7	58,7	58,8	59,8	60,4	61,9	63,6	63,8	63,2	62,5	63,1	64,8	65,5	63,4
Emilia-Romagna	63,2	63,3	64,1	64,7	65,4	66,8	68	68,8	69,9	69,5	68,3	68,4	69,4	70,3	68,5
Toscana	58,1	58,6	58,9	59	60	61,1	62,6	63,9	64,2	63,8	63,2	63,7	64,8	64,8	64,8
Umbria	57,7	56,9	57,3	57,7	58,3	60,8	62,6	63,2	62,3	61	61,4	61,6	62,9	64,6	63
Marche	57,6	58	59,1	58,2	59	60,9	61,9	62,5	63,6	64,1	63,8	63,5	64,4	64,8	63,8
Lazio	50,5	50	50,4	50,7	51,1	51,8	52,7	53,7	55,6	57,2	58,5	58,4	59,3	59,7	59,4
Abruzzo	54,4	55,1	56	55,7	55,4	55	56,3	58,5	59,2	58	56,3	57,2	57,6	57,8	55,7
Molise	50,3	50,2	49,5	49,9	50,2	50,4	51,8	53	53,3	51,7	52	51,1	52,3	53,6	52,3
Campania	45	42,6	42,3	42,5	43,5	43,3	43,3	44,1	45,5	45,7	45	44,1	44,1	43,7	40,8
Puglia	43,4	42,7	42,8	42,2	42,6	43,4	44,5	45,4	46,3	45,4	45	44,4	45,7	46,7	44,9
Basilicata	46	45,4	45,1	46,2	46,6	47,3	49,2	48,6	49,6	49,6	49,1	49,2	50,3	49,6	48,5
Calabria	44,6	43,2	42,1	41,9	42,4	42	43,1	44,3	45,3	45,2	46	44,5	45,6	44,9	43,1
Sicilia	40,6	39,8	39,8	40,2	41,1	41,3	41,9	43,3	43,9	43,3	43,2	44	45	44,6	43,5
Sardegna	48,3	47,7	47,2	48,1	48,7	49,6	49,7	51,6	52,4	51,3	51,2	51,4	52,3	52,8	50,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z ISTAT, *Sistema di indicatori territoriali*.

Aneks 7. Osoby otrzymujące dyplom wyższej uczelni (na 100 osób w wieku 25 lat) w regionach włoskich. Dane za lata 1995–2008

Nazwa regionu	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Piemonte	13,8	13	14,7	16,6	18,2	22,4	23,5	27,9	33,7	41,4	33,1	27,7	27,7	13,8
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0,7	2,4	5,6	6	8,6	7,9	0
Liguria	16,3	17,3	18,6	20,9	23,6	26,2	26,1	32,6	37,8	39,8	37,4	32,8	33,2	16,3
Lombardia	17,1	16,9	18,2	19,7	19,9	22	23,4	30,7	42,1	44,8	37,5	32,9	32,7	17,1
ProvinciaAutonomaBolzano/ Bozen	6,8	7,9	9,6	11,7	12,5	15,4	18,9	18,2	21	23,9	20,5	19,2	17,8	6,8
ProvinciaAutonomaTrento	6,8	7,9	9,6	11,7	12,5	15,4	18,9	18,2	21	23,9	20,5	19,2	17,8	6,8
Veneto	13,3	14,1	15,5	16,5	17,8	21,1	26,8	30	35,9	37,7	35,1	30,2	29,5	13,3
Friuli-Venezia Giulia	13	14,9	15,9	18,5	26,4	29,4	32,7	41,5	56,3	63,7	52,8	44	42,3	13
Emilia-Romagna	23,2	24,5	26,3	28,1	32,1	37,1	40,9	49,2	59,3	65,9	58,4	48,5	48,5	23,2
Toscana	18,4	19,7	20,7	24,3	26,1	28,4	35,8	38,6	45,8	52,9	52,3	48,9	51,1	18,4
Umbria	18,8	20,8	22,5	23,4	25,7	32,2	33,5	39,6	49,5	64	57,1	49,3	44,7	18,8
Marche	18,2	20	24,2	21,3	26,4	31,4	32,4	36,7	41,8	49,6	48,2	42	41,1	18,2
Lazio	19,9	20,8	21,7	25,1	28,6	31,9	39,4	52	49,4	58,2	57,5	54,1	53,1	19,9
Abruzzo	15,5	16,5	16,7	19,6	20,2	22,9	31,7	40,6	50	61	62,6	65,4	54,8	15,5
Molise	3,1	5,6	6,6	8,1	9,1	13,2	15	20,6	26,8	34,2	32	31,6	30,3	3,1
Campania	13,1	12,9	13,9	14,9	15,7	19,2	19,6	21	26,6	32,3	33,5	29	28,6	13,1
Puglia	9,6	9,3	10,8	10,7	12,5	14,2	15,3	15,9	20,5	25,5	27	24,2	24,4	9,6
Basilicata	2	2,1	2,4	2,9	3,3	5,5	5,1	6,5	9,3	10,6	11,4	11,2	9,1	2
Calabria	6,1	6,4	6,2	7	8,3	9,8	12,3	16,2	21	27,2	27,5	23,3	22,9	6,1
Sicilia	12	11,6	12,4	13,3	13,3	15,6	17	18,8	23,5	26	27,9	30,1	27,9	12
Sardegna	11,4	9	10,1	11,8	14,7	18,8	20	23	28,2	27	26,1	22,7	24,4	11,4

Źródło: ISTAT, Sistema di Indicatori Territoriali, *Istruzione, cultura e tempo libero*.

Aneks 8. Osoby otrzymujące dyplom ukończenia szkoły średniej (na 100 osób w wieku 19 lat) w regionach włoskich. Dane za lata 1995–2008

Nazwa regionu	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Piemonte	66	67,5	67	67,2	70,1	72,3	75,9	72,3	71,7	72,2	69,8	69,7	67,8	66
Valle d'Aosta	59,8	71,9	61	66,7	59,3	60,1	63,3	65,5	64,3	64,9	59,3	63,1	64,2	59,8
Liguria	75,3	77,8	77	75,4	76	76,2	78,3	74,3	75,3	72,4	70,3	70,4	68,1	75,3
Lombardia	64,4	67,3	65,9	64,7	67,5	68,3	71	68	69,7	68,4	65,8	66,5	64,2	64,4
Prov. Autonoma Bolzano	58,1	62,9	59,1	59,5	61,5	61,9	65	61,3	65,3	63,8	63,5	64,2	65	58,1
Prov. Autonoma Trento	58,1	62,9	59,1	59,5	61,5	61,9	65	61,3	65,3	63,8	63,5	64,2	65	58,1
Veneto	66,9	68,2	68,1	70,2	71	70,5	72,5	72,5	73,1	73,3	70,5	70,5	69,6	66,9
Friuli-Venezia Giulia	78,1	74,5	74,2	79,8	78,2	81	81,7	80	79,3	79,7	72,7	73,7	73	78,1
Emilia-Romagna	73,6	76,7	75	74,4	76,9	77,1	79,4	75,6	77,1	74,5	73,6	71,4	70	73,6
Toscana	75,3	78	75,1	74,3	76,7	76,2	79,2	74,6	75,5	75,7	72,7	72,7	69,9	75,3
Umbria	80,4	83,9	81,4	79,9	84,2	83,2	91,4	81,8	81,3	84,7	78,5	78	75,7	80,4
Marche	77,4	82,3	79,8	77,9	80,9	81,7	84,7	83,7	79,9	84,7	84	82,8	82,2	77,4
Lazio	79,8	83,6	82,3	81,5	85,3	88,1	91,2	89,9	90,2	88,4	79,8	79,8	77,3	79,8
Abruzzo	76,9	79,4	79,5	80,4	81,8	83,5	84,9	90,2	88,5	89	81	81,7	79,4	76,9
Molise	75,4	73,7	76,6	79,1	82,5	79	83,8	80,2	80,2	79,8	80,4	83,2	81,5	75,4
Campania	65,1	70,3	67,5	65,3	67,8	66,5	68,7	76,5	79,4	82,7	80,5	80,5	82,5	65,1
Puglia	66	69,5	66,6	67,1	70,1	70,1	73,1	74,4	74,9	76,2	75,5	76,2	74,1	66
Basilicata	74,3	81,5	79,7	81,5	83,3	78,8	81,4	84,9	89,3	89,7	88,3	89,7	86	74,3
Calabria	73,9	75,9	75,1	74	77,9	76,5	78,5	79,2	80,2	80,5	79,9	79,6	78,7	73,9
Sicilia	66,4	69,9	67,3	66,1	69,6	70,8	71,6	79,4	80,3	81	75	72,2	71,2	66,4
Sardegna	62,7	67,9	64,5	66,9	70,1	73,7	78,2	70,7	70	70,3	68,4	67,2	63,9	62,7

Źródło: ISTAT, Sistema di Indicatori Territoriali, *Istruzione, cultura e tempo libero*.

Od Redakcji

Doktor Krzysztof Lewandowski studiował ekonomię w latach 1990–1995 na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. Na tym samym wydziale uczęszczał w latach 1995–1999 na studia doktoranckie. W grudniu 1999 r. obronił pracę doktorską pt. *Strategie i metody prywatyzacji w Niemczech Wschodnich* pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Wiesława Cabana. Od marca 2000 r. Krzysztof Lewandowski jest zatrudniony w Instytucie Ekonomii na stanowisku adiunkta – początkowo w Katedrze Funkcjonowania Gospodarki, a następnie Katedrze Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej. Ponadto w latach 2002–2009 pracował na stanowisku starszego wykładowcy w Akademii Świętokrzyskiej (obecnie Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), Filia w Piotrkowie Trybunalskim.

W roku akademickim 1997/1998 Krzysztof Lewandowski uczestniczył w programie HOST (Hochschulnachwuchs für Osteuropa) na Technicznym Uniwersytecie w Chemnitz (Niemcy). W latach 1999–2007 brał udział w realizacji wspólnotowego programu Jean Monnet Permanent Course *The Economic and Monetary Union as a part of the European integration process*.

Zainteresowania naukowe dr. Krzysztofa Lewandowskiego koncentrują się wokół problematyki integracji europejskiej, przede wszystkim polityki regionalnej UE, Unii Gospodarczej i Walutowej oraz zagadnień społecznych. Uczestniczył on w wielu naukowych konferencjach i seminariach zarówno w kraju, jak i za granicą m.in. w Miami, Oslo, Rzymie, Bazylei, Vlotho itd. Efektem działalności naukowej jest ponad 50 publikacji, w tym kilkanaście w językach obcych. Ukazały się one nie tylko w kraju, ale również w USA, Niemczech, Czechach, Rumunii i Albanii.

