

Piotr Nowak

Instytut Logistyki i Magazynowania w Poznaniu

ROLA WŁADZ REGIONALNYCH W STYMULOWANIU LOGISTYCZNEGO ROZWOJU REGIONU NA PRZYKŁADZIE WŁOSKIEGO REGIONE EMILIA ROMAGNA

1. Wstęp

Rozwój i usprawnianie regionalnych systemów transportowych jest jednym z licznych zadań, o którego realizację powinny zadbać władze regionów. Jego rozwiązanie w dużej mierze zależy od stopnia rozwoju danego obszaru, jak również od świadomości logistycznej przedstawicieli władz. Z pewnością władze regionalne mogą odgrywać istotną, stymulującą rolę w rozwoju logistycznych walorów regionu. Jednym z przykładów w pełni potwierdzających to stwierdzenie jest koncepcja działań realizowana przez Regione Emilia Romagna w północnych Włoszech. Niniejszy artykuł jest wynikiem prac badawczych realizowanych w ramach projektu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III B CADSES o akronimie CORELOG („Skoordynowana logistyka regionalna”). Projekt CORELOG, który jest realizowany z inicjatywy regionu Emilia Romagna, skupia partnerów z Polski, Węgier, Austrii, Słowenii i Grecji.

2. Transport i logistyka w Regione Emilia Romagna

Transport towarowy i logistyka są traktowane w regionie Emilia Romagna priorytetowo ze względu na ich olbrzymi wpływ zarówno na ekonomię, środowisko, jak i na sferę życia społecznego. Umiejętność radzenia sobie z transportowymi wyzwa-

niami w regionach wymaga zidentyfikowania zróżnicowanych, komplementarnych wobec siebie działań interwencyjnych. Do tego celu w RER¹ stosowane jest podejście, które łączy w sobie prace badawcze i planistyczne służące zdefiniowaniu zadań bezpośrednio wpływających na sferę produkcji i transportu w regionie.



Rys. 1. Mapa regionu Emilia Romagna

Źródło: http://www.informagiovani-italia.com/map_of_emilia_romagna.htm.

Podstawą tego rodzaju filozofii działania jest stwierdzenie, iż **rozwój współpracy** w logistycznej działalności przedsiębiorstw i koordynacja tego typu działań mogą dać lepsze efekty niż te osiągane przez przedsiębiorstwa indywidualnie.

Obecnie wdrażanie skoordynowanych inicjatyw logistycznych i rozwój związanych z nimi instrumentów informatycznych dla transportu stanowią strategiczne metody wsparcia konkurencyjności przedsiębiorstw, głównie przez ograniczanie ich kosztów logistycznych. Rozwój efektywniejszych łańcuchów dostaw i dystrybucji dzięki skoordynowanym działaniom władz regionalnych może mieć pozytywny wpływ na uprzemysłowione obszary regionu poprzez redukcję natężenia transportu towarowego spowodowanego lepszym wykorzystaniem powierzchni załadunkowej i redukcję liczby kursów pustych lub tylko częściowo załadowanych pojazdów.

W ciągu ostatnich 5 lat władze regionu Emilia Romagna objęły promocją i finansowaniem kilka działań i projektów pilotażowych realizowanych przy współpracy prywatnych przedsiębiorstw i ich stowarzyszeń. Ich celem było przeprowadzenie eksperymentalnych inicjatyw logistycznych przedsiębiorstw mających na

¹ RER – Regione Emilia Romagna.

celu poprawę ich konkurencyjności, efektywności oraz racjonalizację ich procesów logistycznych. Tabela 1 zawiera hasłowo zdefiniowane tematy tych projektów.

Tabela 1. Logistyczne projekty pilotażowe realizowane w RER

Tytuł projektu
1. Platforma logistyczna do zarządzania przepływami towarowymi przedsiębiorstw sektora MŚP branży mechanicznej
2. Racjonalizacja przepływów towarowych w czterech średniej wielkości przedsiębiorstwach
3. Racjonalizacja działań logistycznych średniej wielkości przedsiębiorstwa i grupy jego dostawców
4. Wdrożenie europejskiego „milk-run system” i szkolenia towarzyszące
5. Wspólne zakupy usług transportowych i logistycznych i zintegrowane planowanie logistyczne grupy przedsiębiorstw produkcyjnych
6. Zdefiniowanie potrzeb szkoleniowych w zawodach transportowych i logistycznych
7. Projekty Ponte Rizzoli.

Źródło: dane władz regionu Emilia Romagna.

Działania te są konkretnymi przykładami dobrych praktyk, które z powodzeniem mogą być replikowane przez inne przedsiębiorstwa działające w Emilia Romagna oraz inne regiony we Włoszech, a także w innych krajach. Opisywane prace realizowane przez RER nie są wyizolowanymi przejawami aktywności władz regionu, lecz skutkiem realizacji całościowego podejścia promującego zrównoważony rozwój poprzez:

- zmianę tendencji polegającej na stosowaniu przez władze regionu głównie polityk infrastrukturalnych jako narzędzia stymulującego rozwój gospodarczy,
- wysoki stopień koordynacji pomiędzy strategiami sektorowymi w obszarze rozwoju gospodarczego, transportu i planowania przestrzennego.

3. Główne czynniki sukcesu

Opisując specyficzny sposób podejścia przez władze Emilia Romagna do problemów logistycznych regionu, należy zwrócić uwagę na to, co stanowi o efektywności tego podejścia. Są to:

- struktura i stopień zorganizowania przedsiębiorstw – duży udział w ogólnej liczbie firm przedsiębiorstw małych i średnich zorganizowanych w terytorialne i przemysłowe klastry, tzw. distretti, wykazujących wysoki poziom gotowości do współpracy z innymi przedsiębiorstwami;
- podstawy organizacyjne – w celu realizacji polityki logistycznej i transportowej utworzono Departament Planowania Transportu i Logistyki, funkcjonujący w strukturze władz regionu². Wspominane wcześniej projekty pilotażowe reali-

² Opisywane władze regionu Emilia Romagna to odpowiednik naszego urzędu marszałkowskiego.

zowane są właśnie przez ten departament we współpracy z Departamentem Rozwoju Regionalnego;

- podstawy prawne – działania władz regionalnych, kształtujące logistyczny rozwój regionu, znajdują oparcie w szerokiej gamie aktów i regulacji prawnych na poziomie zarówno krajowym (tzw. Prawo Bassaniego), jak i regionalnym (PRIT 98-2010 – regionalna strategia rozwoju transportu);
- angażowanie do procesu tworzenia logistycznej polityki regionu różnych podmiotów działających na poziomie zarówno regionalnym, jak i lokalnym. Funkcjonujący w Emilia Romagna system rządzenia zachęca przedsiębiorstwa, ich branżowe stowarzyszenia, uczelnie, władze lokalne i inne podmioty do aktywnego uczestnictwa w kształtowaniu polityki logistycznej regionu (przez różnego rodzaju fora, grupy fokusowe itp.);
- podstawy finansowe – rozbudowany system finansowego wsparcia działań realizujących politykę logistycznego rozwoju regionu.

Przepisy prawne stanowiące umocowanie dla logistycznej polityki RER to nie tylko wspomniane wcześniej działające na terytorium całych Włoch Prawo Bassaniego oraz PRIT 98-2010, ale także przepisy regulujące zasady planowania przestrzennego oraz promocji działań badawczych służących transferowi innowacji i technologii w regionie.

System sprzyjający regionalnej aktywności władz w obszarze transportu i logistyki powstał przez przekazanie większości funkcji i kompetencji związanych z transportem na poziom władz regionalnych i lokalnych. Wprowadzone zmiany opierają się na:

- zasadzie subsydiarności dającej więcej władzy administracji regionalnej i lokalnej, która jest bliżej potrzeb obywateli i przedsiębiorstw,
- zasadzie współpracy wszystkich szczebli władzy od rządu centralnego do władz lokalnych celem zagwarantowania udziału w inicjatywach wspieranych przez Unię Europejską.

Regionalna strategia rozwoju transportu (PRIT 98-2010) jest wyrazem unikatowego podejścia RER, definiującego „politykę logistyczną regionu” i określającego ją jako problem współpracy sfery produkcji i systemów transportowych. Strategię tę charakteryzuje:

- wykorzystanie metody scenariuszowej prognozowania,
- opisanie wytycznych dla regionalnej polityki transportowej,
- rozpisanie ogólnych celów na szczegółowe działania w obszarze rozwoju transportu w regionie,
- zintegrowanie działań wspierających konkurencyjność regionalnego systemu produkcyjnego ze zrównoważonym systemem transportowym,
- określenie wytycznych dla organizacji systemu transportowego i logistycznego regionu na różnych poziomach administracji publicznej.

Opisywana strategia oznacza również modyfikację podejścia, według którego jedynym sposobem rozwiązywania problemów transportowych i logistycznych regionu są inwestycje infrastrukturalne. Takie ujęcie zakłada promocję współpracy firm jako sposobu na zwiększenie ekonomicznej konkurencyjności regionu bez ponoszenia kosztów społecznych i środowiskowych związanych z rozwojem infrastruktury.

Podejście „infrastrukturalne” stosowane najczęściej przez instytucje publiczne ogranicza ich rolę do realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych. W opozycji do niego pojawia się propozycja określenia roli władzy regionalnej jako aktywnego partnera firm działającego na podstawie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, zdolnego do wysłuchania i zrozumienia potrzeb i problemów przedsiębiorstw. Struktura takiej publicznoprawnej relacji, określana jako *concertazione*, może być traktowana jako podstawowy element decydujący o sukcesie podejścia. W opozycji do projektów transportowych, infrastrukturalnych, realizowanych zazwyczaj w perspektywie wieloletniej, projekty kooperacyjne uwzględniają roczny lub dwuletni horyzont czasowy.

Region Emilia Romagna wypracował specjalną metodę systematycznego angażowania w proces podejmowania decyzji szerokiej grupy podmiotów działających w regionie. Z tego punktu widzenia taka metodyka publiczno-prywatnej współpracy może być traktowana jako jedna z głównych przewag konkurencyjnych całego regionalnego systemu ekonomicznego.

Powołując się na wspominaną wcześniej strategię regionalną rozwoju transportu (PRIT 98-2010), uruchomiono ustrukturyzowany proces współpracy z wszystkimi najważniejszymi publicznymi i prywatnymi podmiotami. Jego celem stało się zaplanowanie i zaaprobowanie długoterminowych działań realizowanych przez władze publiczne w obszarze logistyki i transportu na różnych szczeblach, które odpowiadałyby realnym potrzebom beneficjentów tych działań.

4. Strefy przemysłowe

Analizując aktywną rolę władz regionu Emilia Romagna w realizowaniu polityki logistycznej na rzecz regionu, nie można zapomnieć o regulacjach prawnych³, promujących tworzenie nowych i wzmacnianie już istniejących stref przemysłowych, które:

- są zgodne z określonymi przesłankami środowiskowymi i urbanistycznymi,
- grupują razem przedsiębiorstwa, które mogą poprawić procesy produkcyjne oraz logistyczną i ekonomiczną efektywność poprzez zlokalizowanie ich na jednym obszarze oraz przez praktyki kooperacyjne.

W regulacjach prawnych dotyczących stref przemysłowych egzystuje pojęcie „ekologicznie wyposażonych obszarów produkcji”⁴, definiowanych jako tereny

³ Regional law n. 20/2000 (art. A-13 i A-14)

⁴ W języku angielskim – *Ecologically Equipped Areas of Production*, skrót od nazwy włoskiej – APEA.

wyposażone w infrastrukturę, usługi i systemy gwarantujące bezpieczne dla zdrowia i środowiska systemy.

Rozróżnia się 2 grupy stref przemysłowych:

- strefy, których społeczny, środowiskowy i terytorialny wpływ rozciąga się poza pojedynczy dystrykt przemysłowy,
- strefy, których wpływ jest ograniczony do pojedynczego dystryktu przemysłowego.

Systemy wsparcia organizowane przez władze regionalne dla przedsiębiorstw promują powstawanie nowych stref przemysłowych spełniających warunki APEA. Władze powołują także specjalne fundusze jako środki mające zachęcić do transformacji istniejących stref przemysłowych oddziałujących na więcej niż jeden dystrykt przemysłowy w strefy APEA. Władze miejskie mają prawo tworzyć nowe obszary przemysłowe i nadawać im status APEA (nawet, jeśli oddziałują tylko na jeden dystrykt przemysłowy); mogą także zawierać z zainteresowanymi przedsiębiorstwami umowy określające instrumenty zachęty do transformacji istniejących stref przemysłowych w strefy o statusie APEA.

W praktyce firmy otrzymują silny impuls zachęcający je do organizowania się w APEL – dzięki temu mogą np. zakupić prawa do zabudowy określonych terenów po cenie niższej niż rynkowa. Dodatkowo tak zorganizowane firmy mogą otrzymać w ułatwiony i tańszy sposób usługi, w których świadczeniu uczestniczą lokalne władze (dostawy elektryczności, wody, usuwanie nieczystości, naprawy dróg).

APEA promują 2 podstawowe sposoby współpracy:

- współpracę pomiędzy firmami zlokalizowanymi w strefie. Taka współpraca związana jest z możliwością współdziałania w ramach operacji logistycznych oraz z możliwością wspólnego wykorzystania infrastruktury poprzez firmy zlokalizowane w tej samej strefie przemysłowej, np. firmy kupują razem energię elektryczną lub usługi logistyczne, uzyskując dzięki temu efekt skali;
- współpracę pomiędzy miastami, polegającą na szansie rozwoju międzymiej-
skich (międzygminnych) stref przemysłowych. Każda taka strefa przemysłowa może być utworzona na bazie wspólnej decyzji zaangażowanych magistratów, niezależnie od geograficznych granic pojedynczego miasta czy też gminy. Takie strefy mogą być zarządzane przez publiczne lub prywatne podmioty działające na rzecz i w imieniu zorganizowanej grupy miast czy gmin. Tego typu podejście zapewnia, że zaangażowane władze lokalne będą wspólnie realizowały proces planowania przestrzennego, dzięki czemu będzie można uniknąć fragmentaryzacji i konkurowania współpracujących stref. Ponadto władze lokalne dzielą między siebie koszty (np. koszty urbanizacji stref) i przychody (z lokalnych podatków) związane z lokalizacją firm i decyzjami o „osiedleniu” się w danej strefie.

Z logistycznego punktu widzenia decyzje lokalizacyjne firm wynikające z powstawania stref przemysłowych gwarantują optymalizację przepływów towarowych korzystną zarówno dla środowiska naturalnego, jaki dla samych firm. Lokowanie firm należących do tego samego sektora przemysłu lub do tego samego łań-

cucha dostaw w jednym APEA umożliwia zacieśnienie relacji między nimi oraz promocję wspólnego zarządzania wewnętrznymi i zewnętrznymi przepływami towarowymi

Istotne są również możliwości wynikające z organizowania wspólnych zakupów czy też korzystanie z wspólnej infrastruktury przez firmy zlokalizowane w jednej APEA. Jedną z głównych korzyści pozostaje redukcja ruchu towarowego generowanego przez te firmy.

Obecnie definiuje się na różnych szczeblach szczegółowe wskazówki dla wdrażania APEA ze szczególnym uwzględnieniem takich obszarów zainteresowania, jak: energia, gospodarowanie odpadami i logistyka.

5. Inne formy wsparcia dla realizacji logistycznej strategii regionu Emilia Romagna

Regionalne strategie wdrażane w regionie Emilia Romagna promują także rozwój innowacji i logistyczne prace badawcze prowadzące do transferu technologii, a szczególnie:

- dostęp firm sektora MŚP do istniejącej regionalnej infrastruktury badawczej;
- transfer wiedzy i technologii;
- skoordynowany rozwój i wdrażanie nowej infrastruktury i inicjatyw badawczych.

W rzeczywistości zapisy strategii promują współpracę przez pomoc finansową dla działań przedsiębiorców związanych z obszarami badań i innowacji. Przepisy regionalne zakładają, że wszystkie planowane działania tego typu powinny być wdrażane przez kooperacyjne sieci z udziałem władz regionalnych, uczelni i instytutów badawczych zlokalizowanych w regionie.

Poza opisanymi powyżej instrumentami bazującymi na współpracy wykorzystuje się również klasyczne wsparcie finansowe dla infrastruktury transportowej w miastach i poza nimi oraz dla rozwiązań telematycznych.

Aby zapewnić wspólną realizację strategii logistycznych, władze regionu angażują w proces tworzenia tych strategii wiele podmiotów, m.in.:

- stowarzyszenia handlowe,
- zrzeszenia firm,
- władze lokalne,
- władze regionalne,
- inne podmioty (związane m.in. z zarządzaniem portami lotniczymi, autostradami, lokalnymi terminalami/centrami logistycznymi, a także stowarzyszenia działające na rzecz ochrony środowiska).

Opisany powyżej sposób tworzenia logistycznych strategii regionalnych wymagał stworzenia na przestrzeni lat specjalnych struktur organizacyjnych działających w regionie Emilia Romagna, w tym:

- regionalnego forum logistycznego;
- tzw. Permanent Freight Table;
- obserwatorium logistycznego;
- ITL – Regionalnego Instytutu Transportu i Logistyki.

Wymienione mechanizmy współpracy i instytucje je realizujące działają pod nadzorem Departamentu Planowania Transportu i Logistyki władz regionu Emilia Romagna i przy ścisłej koordynacji z nim.

6. Droga do regionalnej strategii transportowej

Omawiając metodę angażowania różnych regionalnych graczy w proces tworzenia polityki logistycznej regionu, należy krótko scharakteryzować przebieg tego procesu w regionie Emilia Romagna.

Pierwszą fazą w tym procesie była analiza aktualnie istniejącego systemu transportowego z uwzględnieniem identyfikacji przepływów towarowych i pasażerskich (drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i rzecznych) przeprowadzona w latach 1995-1997.

Analiza dotyczyła strony zarówno podażowej, jak i popytowej transportu i pozwoliła na zdefiniowanie różnych scenariuszy na okres do roku 2010, uwzględniających zmienne ekonomiczne, transportowe i urbanistyczne.

W fazie drugiej zdefiniowano grupę projektów infrastrukturalnych mających na celu poprawę lotniczych, kolejowych, drogowych oraz rzecznych systemów transportowych.

W trzeciej fazie planowania strategicznego zaangażowano wspomnianych wcześniej regionalnych graczy. Omawiając propozycje regionalnego planu strategicznego, przeprowadzono z nimi odpowiednie konsultacje.

W ostatniej – czwartej fazie naniesiono poprawki uzgodnione na etapie konsultacji, po czym regionalna strategia logistyczna zyskała formalną akceptację i została formalnie zatwierdzona.

7. Zakończenie

Opisany sposób stymulowania logistycznego rozwoju regionu poprzez współpracę władz regionalnych i lokalnych z przedsiębiorstwami stanowi ciekawy model aktywnego podejścia do rozwiązania logistycznych problemów transportowych. Model taki może stać się punktem odniesienia dla planowania działań władz regionalnych w Polsce. O konieczności zajęcia się problemami transportu towarowego w polskich urzędach marszałkowskich przekonuje przykład Wielkopolskiego Urzędu Marszałkowskiego, w którym do tej pory nie zdefiniowano polityki transportu (towarowego) dla regionu. W strukturze brakuje też wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej, która mogłaby podjąć się zadania zdefiniowania takiej poli-

tyki (wzorem Departamentu Planowania Transportu i Logistyki w RER). Jednocześnie w regionie Wielkopolski narastają problemy transportowe związane z wciąż rosnącymi przepływami towarowymi. Realizacja ambitnych planów inwestycji w infrastrukturę, pomimo spodziewanego sporego wsparcia funduszami Unii Europejskiej, jest kwestią wielu lat. Otwarte pozostaje pytanie, czy nie należałoby wzorem regionu Emilia Romagna pokusić się o zaplanowanie i realizację strategii logistycznej regionu opartej wzorem RER na koncepcji kooperacyjnego stymulowania rozwoju logistycznego przedsiębiorstw. Czy uda się przekonać władze regionu do wypróbowania tej koncepcji? Czas pokaże.

THE ROLE OF THE REGIONAL AUTHORITIES IN REGIONAL LOGISTIC DEVELOPMENT STIMULATION ON THE EXAMPLE OF ITALIAN REGION EMILIA ROMAGNA

Summary

The regional authorities are able to play an important role in the stimulation of regional logistic development. One of the best examples which confirms strongly such a statement is the concept implemented by Region Emilia Romagna (RER) in northern Italy. In the framework of the article this interesting approach of the logistics regional development stimulation is described. The crucial element of this approach is strong co-operation between regional and local authorities and regional enterprises. Such a model of the active approach in solving of logistic and transport problems can be an example for other regions which would like to create logistics policy as a tool for tackling problems caused by constantly increasing cargo flows.

ÚLOHA REGIONÁLNÍ MOCI VE STIMULOVÁNÍ LOGISTICKÉHO ROZVOJE REGIONU NA PŘÍKLADĚ ITALSKÉHO REGIONU EMILIA ROMAGNA

Anotace

Regionální moc může odehrávat významnou stimulační úlohu v rozvoji logistických hodnot regionu. Jedním s nejlepších příkladů plně potvrzujících tuto skutečnost je koncepce aktivit realizována Regionem Emilia Romagna v severní Itálii. V příspěvku je popsán zajímavý způsob stimulační logistického rozvoje tohoto italského regionu prostřednictvím spolupráce regionální a lokální moci s podniky. Model aktivního přístupu k řešení logistických dopravních problémů může být vzorem pro další regiony, které mají zájem vytvářet politiku řešení problémů spojených se stále rostoucím pohybem zboží.

DIE ROLLE REGIONALER BEHÖRDEN BEI DER LOGISTISCHEN STIMULIERUNG DER REGIONALEN ENTWICKLUNG AM BEISPIEL DER ITALIENISCHEN REGIONEN EMILIA ROMAGNA

Zusammenfassung

Die regionalen Behörden können eine wesentliche stimulierende Rolle in der Entwicklung der logistischen Vorzüge der Region spielen. Eins der besten Beispiele, welches diese Behauptung voll bestätigt ist das durch die Regionen Emilia Romagna in Norditalien realisierte Maßnahmenkonzept. Im Artikel wurde eine interessante Form der Stimulierung logistischer Entwicklung dieser italienischen Region aufgrund der Zusammenarbeit von regionalen und lokalen Behörden mit den Unternehmen beschrieben. Das Modell aktiver Einstellung zur Lösung logistischer Probleme des

Transports kann ein Beispiel für andere Regionen werden, die daran interessiert sind, alle mit dem ständig wachsenden Warenstrom auftretenden Probleme selbst in Griff zu bekommen.