

Agnieszka Ziomek

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

KONCEPCJA NOWEGO REGIONALIZMU, CZYLI SPOSÓB FUNKCJONOWANIA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH W XXI WIEKU

Streszczenie: W artykule przedstawiono rozważania zmierzające do wyjaśnienia podstaw koncepcji nowego regionalizmu, opisujących sposób funkcjonowania władz samorządowych. Zaprezentowano główne składowe nurty polityki nowego regionalizmu, w tym nurt gospodarki uczącej się oraz koncepcję *flexicurity*. Wskazano na ich relacje z nowym regionalizmem, uwarunkowane współpracą instytucji, organizacji i podmiotów gospodarczych.

Słowa kluczowe: nowy regionalizm, samorząd, gospodarka ucząca się, *flexicurity*.

1. Wstęp

Do końca lat 70. ubiegłego wieku zainteresowanie rozwojem polityki regionalnej, zarówno w środowiskach naukowych, jak i w przestrzeni praktyki, było raczej niewielkie, nie upatrywano w niej istotnego czynnika rozwoju gospodarczego regionów, a także krajów. Polityka ta była sterowana przez interwencje władz centralnych, a na poziomie regionalnym realizowano politykę odgórnego zarządzania. Począwszy od lat 90., zauważono w wielu krajach rozwiniętych, a szczególnie w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, powrót do zagadnień regionalizmu i strategii rozwoju regionalnego. Był to czas odejścia od priorytetów odgórnego zarządzania na rzecz zarządzania oddolnego, opartego na „integracyjnym” podejściu do zarządzania w regionach. Funkcjonowanie władz samorządowych oraz polityka rozwoju regionalnego opierają się na koncepcji tzw. nowego regionalizmu i polegają na mobilizacji lokalnych aktorów, przedstawicieli władz i biznesu do zidentyfikowania potencjału rozwoju gospodarczego i pobudzenia procesu rozwoju regionu. Zasadniczym punktem tejże koncepcji jest zmniejszający się udział autonomicznego zarządzania regionem na rzecz opartej na wzajemnym zaufaniu współpracy władz z otoczeniem, czyli podmiotami lokalnej gospodarki. Istotnym elementem koncepcji nowego regionalizmu jest wysoki poziom kapitału społecznego oraz występowanie sieci wymiany wiedzy i instytucji, które stymulują proces uczenia się gospodarki.

W artykule przedstawiono podejście nowego regionalizmu zawierające wiele wskazań odnoszących się do sposobu funkcjonowania władz samorządowych oraz

uzasadniono konieczność wprowadzania reform w funkcjonowaniu władz ze względu na postępujące zmiany w sektorze przedsiębiorstw oraz na rynku pracy. Uzasadniając tę konieczność, nawiązano do koncepcji gospodarki uczącej się i koncepcji *flexicurity*. Koncepcje te ilustrują podstawowe determinanty zmian w działaniach władz, które wynikają zarówno z konieczności wzrostu innowacyjności gospodarki, jak i z potrzeby zabezpieczenia interesu pracodawcy oraz pracownika w warunkach rynku pracy obecnie. W części pierwszej wskazano na ewolucyjne zmiany kształtowania się polityki rozwoju regionu, które w efekcie doprowadziły do powstania koncepcji nowego regionalizmu, i określono zasadnicze elementy koncepcji nowego regionalizmu. W kolejnym fragmencie zaprezentowano dwa nurty, takie jak: gospodarka ucząca się i *flexicurity*, oraz ich relacje z koncepcją nowego regionalizmu. Ukazano przy tym także komplementarność nowego ujęcia polityki rozwoju regionu w odniesieniu do postępujących zmian w systemie społeczno-gospodarczym.

2. Koncepcja nowego regionalizmu

Wraz ze zmianami w ewolucji paradygmatu techno-ekonomicznego nastąpiło odrodzenie ruchu regionalnego. Dotyczyło ono rozwoju ruchu społecznego opartego na dążeniu do akcentowania tożsamości regionalnej wspólnot i uzyskania przez regiony odrębności w stosunku do polityki państwa. Niezależność polityczna, gospodarcza i kulturowa stały się hasłem przewodnim „ruchu regionalnego” w latach 60. i 70. XX wieku. Bezpośrednią przesłanką był kryzys idei państwa, kojarzony z hasłem hegemonii państwa narodowego, które skoncentrowane na problemach makro-gospodarki pozostawało inercyjne w stosunku do ujawniających się silnie problemów małych jednostek terytorialnych.

W okresie narastania różnic pomiędzy rozwojem poszczególnych regionów UE wyjątkiem okazały się sukcesy budowy dystryktów przemysłowych Trzecich Włoch, niemieckich technopoli. W efekcie pozytywnych doświadczeń rozwoju tych regionów zwrócono uwagę na wysoką wartość wewnętrznych zasobów regionu¹. Stąd m.in. pojawiła się w latach 80. (rozwinęta dopiero w latach 90.) nowa koncepcja polityki rozwoju regionu, polegająca na oddolnej stymulacji, mobilizacji oraz „odblokowaniu” potencjału endogenicznego regionu.

Istnieje wiele różnic pomiędzy koncepcją tzw. starego regionalizmu, reprezentującego wcześniejsze ujęcia polityki rozwoju regionów, a nowym regionalizmem (por. tab. 1). Warto zwrócić szczególnie uwagę na sposób realizacji władzy i jej rolę w zarządzaniu regionem, odnosząc się do wybranych aspektów, jakimi są: koncepcja *governance*, kooperacja i sieciowość w zarządzaniu.

¹ T.G. Grosse, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Lokalne i Regionalne” 2007 nr 1, s. 35-42.

Tabela 1. Porównanie cech starego i nowego regionalizmu

Stary regionalizm	Nowy regionalizm
<i>Government</i>	<i>governance</i>
Struktura	proces
Układ zamknięty	układ otwarty
Koordynacja	kooperacja
Odpowiedzialność	zaufanie
Władza	dzielenie się władzą

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Wallis, *The New Regionalism*, www.munimall.net, 10.02.2010.

Odwołując się do treści koncepcji nowego regionalizmu, można zauważyć, że wiele miejsca poświęca się roli władz regionu i ich funkcji oraz współpracy władz z pozostałymi podmiotami gospodarki. Koncepcja ta zakłada nową strategię rządzenia, a właściwie nie tyle rządzenia, co kierowania procesami, określaną terminem *governance*². Bank Światowy definiuje pojęcie *governance* jako rządzenie, które oparte jest na tradycji i instytucjach³. O ile w „starym” ujęciu regionalizmu akcentowano kształtowanie właściwego układu struktury instytucjonalnej, o tyle w koncepcji nowego regionalizmu kładzie się nacisk na kierowanie procesami. Uprzednio dość istotne były regulacje kształtujące zależności pomiędzy władzą i otoczeniem. Rozważano wówczas władzę w układzie gry o sumie zerowej, a siłę władzy jako rezultat jednostek struktury władzy, które znajdują się powyżej lub poniżej w strukturze wobec danej jednostki władzy instytucjonalnej. Wprowadzona w krajach wysoko rozwiniętych, tj. Stanach Zjednoczonych, Nowej Zelandii, zmiana koncepcji rządzenia polegała na uprawomocnieniu nieobecnych dotąd w zarządzaniu regionem podmiotów (takich jak: organizacje pozarządowe, religijne, charytatywne). Uprawomocnienie tychże podmiotów polega na zaangażowaniu ich bezpośrednio w rozwiązywanie problemów i realizację zadań, co było dotąd domeną wyłącznie sektora publicznego przez wspieranie realizacji zadań przekazanych do obsługi tym organizacjom. W efekcie zmianie ulega treść rządzenia, została ona bowiem poszerzona o strategię planowania procesów, budowę ładu społecznego, rozwiązywanie konfliktów na poziomie lokalnym, a nawet krajowym.

² H. Izdebski i M. Kulesza opisują *governance* jako nową koncepcję rządzenia poszerzoną o obszar działalności, jakim jest zarządzanie rozwojem. Tradycyjnie działalność publiczna obejmuje także administrację porządkowo-reglamentacyjną, świadczącą usługi publiczne, wykonującą uprawnienia właścicielskie. *Governance* oznacza zatem rządzenie, zarządzanie zbiorowymi społecznościami lub rządzenie bez rządu. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004 s. 120; J. Hauser (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2005, s. 62.

³ *Governance* obejmuje takie działania, jak: wybór, monitorowanie, proces wymiany władzy, kreowania i wdrażania systemów politycznych lepiej dostosowanych do potrzeb społecznych oraz opiera się na szacunku obywateli i państwa do instytucji, które kierują relacjami społeczno-gospodarczymi je otaczającymi, info.worldbank.org/governance/wgoi2007/, 8.032010.

Współpraca i współzrządzenie w koncepcji odnosi się do koncentracji władzy na kooperacji⁴. W koncepcji „starego regionalizmu” zadania władzy oparte były na koordynacji działań władz z podmiotami zewnętrznymi, np. w zakresie użytkowania ziemi, rozwoju infrastruktury, usług. Charakterystyczne było tu jednak stosowanie przez władze regionalne prawa do decyzji alokacyjnych. Stąd podmioty zewnętrzne były tylko odbiorcami tychże decyzji. Nowy regionalizm zmienia podejście do współpracy, która pomija hierarchię, ponieważ podmioty uczestniczące w procesie deliberacyjnym dochodzą do porozumienia, które jest przez strony wzajemnie kontrolowane. Współpraca⁵ w koncepcji nowego regionalizmu zakłada równość partnerów. Oznacza to wyższy szczebel integracji władz regionalnych z otoczeniem.

Zasadniczo różnica pomiędzy „starym” a nowym regionalizmem, w aspekcie realizacji władzy, polega na silnej otwartości rządzących na nowe metody współzrządzenia. Zasadą realizacji polityki regionalnej w zróżnicowanym środowisku jest efektywna partnerska współpraca z przedstawicielami grup społecznych, gospodarczych, wspólnot terytorialnych i grup interesu. Skuteczne strategiczne zarządzanie rozwojem regionu oparte na współpracy poprawia jakość działań prorozwojowych, pozwala zrozumieć potrzeby wspólnot terytorialnych, wyznaczyć społecznie akceptowalne cele i kierunki działania. W nowym regionalizmie zadania są delegowane przy zachowaniu współodpowiedzialności partnerów. Nowa metoda „współzrządzenia” oparta na ahierarchicznej strukturze polega na udziale partnerów w procesach podejmowania decyzji, partnerstwie podmiotów, zleceniu wykonania zadań publicznych do sfery pozarządowej lub prywatnej.

Warto wspomnieć także o nowej koncepcji granic regionu. W starym regionalizmie koncentrowano się na wytyczaniu granic regionu w wielu aspektach. Były to granice terytorialne, jurysdykcji, dostarczania usług, rynku pracy, emisji zanieczyszczeń. W koncepcji nowego regionalizmu pojawia się akcentowanie otwartych granic regionu. Region jest zatem rozumiany jako element szerszego systemu, jego granice nie są wyraźnie, ponadczasowo wytyczone, zmieniają się w zależności od zagadnień, jakie są rozpatrywane. Jest to przydatne podejście, gdy przedmiotem interwencji jest dany sektor produkcji, zorganizowany w sieć przedsiębiorstw. Postrzeganie granic

⁴ H. Steedman, *Locally to Counteract Social Exclusion: What We May Learn from TSER Research*, [w:] *Innovation, Competence Building and Social Cohesion in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2003, s. 296.

⁵ Zasady zarządzania w regionie oparte na współzrządzeniu są jednym z wielu elementów zmian, jakie dotyczą instytucji władzy. Osobną kwestię stanowi zdolność administracyjna instytucji. Jest ona podstawowym warunkiem prowadzenia działań prorozwojowych. W krajach UE zdolność administracyjną traktuje się jako zdolność do wdrażania polityki unijnej. Podstawowe czynniki, które warunkują osiągnięcie właściwej zdolności administracyjnej, to odpowiedniej ilości i jakości zasoby uzupełnione umiejętnością mobilizowania tych zasobów wdrażania polityki. Istotne są też antycypacyjna postawa wobec planowania działań prorozwojowych, zorientowanie na osiąganie wyników, umiejętności koordynacji horyzontalnej polityki, współpracy wertykalnej w celu lepszego reagowania oraz uelastycznienia podejścia do realizacji programów rozwoju regionalnego. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 23.

jako tych elementów przestrzeni, które nie wyznaczają podziału, ułatwia współpracę międzyregionalną i międzynarodową⁶. Elementy te konstytuują formy interakcji nazywane w podejściu instytucjonalnym instytucjami i stanowią fundament funkcjonowania instytucji formalnych. Regiony, które mają dobrze rozwinięte instytucje formalne i nieformalne, wzmacniają swoje przewagi przez obniżanie kosztów transakcji dlatego, że potrafią zwiększyć swoją wydajność⁷. Osiągnięcie wysokiego poziomu efektywności jest utrudnione ze względu na występującą złożoność, niepewność i ryzyko transakcji. Dlatego lokalny wymiar procesu uczenia się gospodarki, tj. akumulacji i przetwarzania wiedzy, to bardzo skomplikowana struktura powiązań, dla których bliskość podmiotów decyzyjnych ma istotne znaczenie dla efektywności. Tym bardziej pożądane jest zastosowanie odpowiedniej koncepcji zarządzania regionem, szczególnie w aspekcie funkcjonowania władz publicznych.

3. Kierunki rozwoju polityki regionalnej na gruncie nowego regionalizmu

Nowy regionalizm nakłada ramy koncepcyjne na wdrażanie nowych rozwiązań w polityce regionalnej. Proponowane rozwiązania oparte są na budowaniu relacji wzajemnościowych, transakcyjnych, w tym o charakterze personalnym, instytucjonalnym, formalnym, nieformalnym oraz okazjonalnym lub długookresowym. Włączanie na grunt polityki rozwoju regionu zasad nowego regionalizmu jest spójne z powstającymi w jej otoczeniu nurtami, tj. koncepcją gospodarki uczącej się i koncepcją *flexicurity*.

Gospodarka ucząca się

Proces uczenia się złożony jest z czterech etapów. Składają się one na liniowy rozwój wzrastania kompetencji uczenia się gospodarki regionalnej⁸. Proces ten rozpoczyna doskonalenie tradycyjnego przekazu wiedzy doświadczeń i kompetencji wewnątrz instytucji. Przekaz wiedzy ma charakter ponadczasowy, wykorzystuje dorobek kultury i tradycji. Zatem w reguły tradycyjnego uczenia się regionie są włączone mechanizmy międzypokoleniowego i międzyorganizacyjnego przekazu. W efekcie „uczenia się” region nie wykazuje tendencji do zamykania się i izolacji od wpływów otoczenia⁹. Zasadą uczenia się jest utrzymywanie stałego kontaktu z otoczeniem i drożności kanałów przekazu wiedzy.

⁶Tamże.

⁷A. Amin, *An institutional perspective in regional economic development*, International Journal of Urban and Regional Research” 1999 no 22, s. 368-369. Odniesienie do nurtu instytucjonalnego w ekonomii odnajdujemy w definicji pojęcia *governance* Banku Światowego, info.worldbank.org/governance/wgoi2007/, dn. 8.032010.

⁸A. Klasik, F. Kuźnik, *Regiony uczące się w teorii i praktyce polityki rozwoju regionalnego*, [w:] *Przestrzeń w polityce gospodarczej*, red. J. Tarajkowski, L. Wojtasiewicz, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 2008, s. 102.

⁹Tamże, s. 104.

Kolejny poziom uczenia się polega na łączeniu kapitałów i osiągnięciu efektu synergii. Region zmierza do kreacji wiedzy, czego wyrazem zewnętrznym jest powstawanie jednostek pośredniczących w przekazywaniu wiedzy. Organizacje te, wykorzystując sprzyjające uwarunkowania administracyjne, prawne, finansowe i organizacyjne, uczestniczą w kreacji wiedzy, doświadczeń i kompetencji¹⁰. Zadaniem gospodarki w drugim etapie uczenia się jest osiągnięcie efektu komercjalizacji wiedzy, technologii i ograniczenia ryzyka inwestycji, przy zachowaniu skłonności do inwestowania w nowości i rozwoju kontaktów z ośrodkami naukowo-badawczymi¹¹.

Trzeci poziom procesu uczenia się gospodarki obejmuje powstawanie interakcji generujących innowacje. Kreacja wiedzy i innowacji następuje wówczas w przedsiębiorstwach, organizacjach, a ich generowanie przestaje być wyizolowane i nie stanowi jak dotąd otoczenia sfery produkcyjnej. Zacieśnia się granica pomiędzy sferą badawczą i przemysłową. Na przykład laboratoria i firmy wspólnie realizują działania, a przedsiębiorstwa intensywnie inwestują w badania podstawowe. Ponadto w niektórych dyscyplinach przedsiębiorcy prezentują wykłady, a wielu spośród pracowników naukowych prowadzi własne przedsiębiorstwa¹². Wprowadzanych jest wiele nowych form współpracy i kontraktowania zamówień sfery produkcyjnej do sfery naukowej¹³. Do osiągnięcia efektów trzeciego poziomu potrzebne jest tworzenie sieci wymiany wiedzy i kooperacji, które wzmagają interakcje rynku i technologii. Ich efektem jest powstanie centrów kompetencji i globalnych przemieszczeń kapitału¹⁴.

Czwarty poziom uczenia się regionu oznacza nabycie przez system innowacji zdolności adaptacji i antycypacji zmian w otoczeniu. Poziom ten dotyczy sfery zarządzania instytucjami, organizacjami i społeczno-gospodarczym rozwojem regionu. Na tym poziomie proces uczenia się gospodarki „angażuje” elity polityczne i zmienia ich strategiczne nastawienie do realizacji rozwoju regionalnego. Odnosi się on do kreacji przywództwa regionu i jego odporności na wpływ otoczenia, których podstawą jest formowanie i wzmacnianie tożsamości regionalnej¹⁵. Czwar-

¹⁰ Towarzyszy temu powstawanie tzw. wysp innowacji, więcej zob.: J.W. Komorowski, *Uwarunkowania innowacyjności miast i regionów*, red. W.M. Gaczek, Zeszyty Naukowe 57, AE, Poznań, s. 38-47.

¹¹ Tamże, por. też.: H. Mizgajska, *Aktywność innowacyjna małych i średnich przedsiębiorstw w Wielkopolsce na tle kraju*, red. W.M. Gaczek, Zeszyty Naukowe 57, AE, Poznań, s. 195-213.

¹² R. Cohendet, P.B. Joly, *The Production of Technological Knowledge: New Issues in a Learning Economy*, [w:] *The Globalizing Learning Economy*, red. D. Arhibugi, B.A. Lunvall, Oxford University Press, New York 2002, s. 63-64.

¹³ Umowy i kontrakty *spin-off* i *spin-out* stały się popularne w Polsce wraz z implementacją wyciecznych Strategii lizbońskiej w celu wzrostu konkurencyjności UE.

¹⁴ R. Cohendet, P.B. Joly, wyd. cyt., s. 64.

¹⁵ S. Golinowska, *Funkcje oczekiwane i realizowane organizacji pozarządowych*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, S. Golinowska, M. Boni (red.), CASE, Warszawa 2006, s. 372-378; T. Kaźmierczak, *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny*, [w:] *Kapitał społeczny, ekonomia społeczna*, T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 41-65.

ty etap, konieczny dla doskonalenia procesu uczenia się, wymaga podjęcia działań wzmacniających zaangażowanie społeczne, bowiem mechanizm społecznej samoorganizacji jest niezbędny dla prawidłowego uczenia się w regionie¹⁶.

Zasadniczą podstawą działania uczącej się organizacji jest nabycie umiejętności uczenia się pracowników. Wymagana jest otwarta na przepływ wiedzy struktura organizacyjna. Otwartość generują nowoczesne technologie komunikacyjno-informacyjne, które służą wymianie, gromadzeniu i przetwarzaniu informacji¹⁷. Pracownicy administracyjni muszą nadążać za zmianami powodowanymi przez postęp techniczny, konieczna jest bowiem sprawna reakcja na wyzwania i zagrożenia. Proces uczenia się i generowania wiedzy w regionie ma liniowy charakter. Aktywizuje on, wraz z postępem procesu, coraz szersze grupy podmiotów wewnątrz wspólnoty terytorialnej. Ostatecznie powstaje unowocześniony zwarty system uczenia się, złożony z aktywnych i zintegrowanych podmiotów. Ponadto dynamizuje on procesy rynkowe, uaktywniając stronę popytową i podaźową rynku pracy, w wyniku czego zmianie ulegają relacje pracownik–pracodawca. Rosną wymagania kompetencyjne pracodawców w stosunku do pracowników, a równocześnie występują zmiany w technologii i konieczna jest sprawna implementacja rozwiązań proinnowacyjnych w sferze produktowej oraz procesowej. Dlatego też konieczne stało się powiązanie zagadnienia doskonalenia nauki z realizacją potrzeb społecznych. Przykładem stosowania takiego podejścia jest fiński model polityki rozwoju z końca XX wieku. Rozwój technologii komunikacyjnych, w tym telefonii komórkowej, został wsparty intensywną polityką edukacyjną. Gwałtowna dyfuzja wiedzy i produkcji pozwoliła na osiągnięcie konkurencyjności firm na światowym poziomie¹⁸. J. Fagerberg, biorąc za wzór proces wdrażania technologii informacyjno-komunikacyjnych w Finlandii, wspomina o tym, że warto podjąć eksperyment implementacji polityki zorientowanej na dyfuzję innowacji, koncentrując uwagę przede wszystkim na realizacji potrzeb społecznych i inwestowaniu w kapitał ludzki, podnosząc jakość miejsc pracy będących źródłem zatrudnialności i produktywności¹⁹.

Koncepcja gospodarki uczącej się akcentuje rolę władz samorządowych w kreacji wiedzy i innowacji. Zarówno trzeci, jak i czwarty poziom uczenia się wymagają aktywnego uczestniczenia władz w tworzeniu warunków dla innowacyjności, który sprowadza się przede wszystkim do:

¹⁶ W.M. Gaczek, J.W. Komorowski, *Kapitał ludzki i społeczny regionu jako element rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, innowacje w rozwoju regionu*, [w:] red. W.M. Gaczek, *Zeszyty Naukowe* 57, AE, Poznań, s. 52-60.

¹⁷ G. Herrigel, *Large Firms and Industrial Districts in Europe*, [w:] *Regions, Globalization and the Knowledge-Based Economy*, J.H. Dunning (red.), Oxford University Press, New York 2000, s. 288-293.

¹⁸ J. Fagerberg, *Europe at the Crossroads: The Challenge from Innovation-Based Growth*, [w:] *Globalizing Learning Economy*, D. Arhibugi, B.A. Lunvall (red.), The Oxford University Press, New York 2002, s. 49.

¹⁹ Tamże, s. 53-55.

- wspierania, tworzenia, uspołecznienia i monitorowania realizacji dokumentów strategicznych: regionalnej strategii innowacji,
- wzmocnienia konsultacji społecznych nad kierunkami rozwoju, obszarami interwencji oraz integracji regionu,
- uwzględnienia instrumentów finansowania strategii w celu wzmocnienia systemu innowacji zgodnie z identyfikowanymi problemami,
- punktowania wdrażanych w przedsiębiorstwach rozwiązań innowacyjnych, szczególnie w zakresie transferu technologii,
- wspierania inicjatyw społecznych służących dopasowaniu oferty lokalnych podmiotów do potrzeb przedsiębiorstw, np. programów nauczania szkół i uczelni do potrzeb wybranych branż.

Charakterystyczne jest to, że procesy uczenia się w gospodarce pojawiają się w regionach wysoko rozwiniętych²⁰. Są to regiony o wysokiej aktywności instytucji wsparcia badań i rozwoju, mają wewnętrzną dynamikę stanowiącą podstawę budowy systemu instytucji i organizacji biorących udział w procesie uczenia się. W tych regionach przyrost innowacji jest relatywnie szybki, co przynosi korzystny efekt w postaci wzrostu konkurencyjności.

Koncepcja *flexicurity*

Innym nurtem towarzyszącym implementacji zasad nowego regionalizmu jest koncepcja *flexicurity*. Do koncepcji tej nawiązują dokumenty UE. Strategia lizbońska zawiera trzy szczegółowe zadania, takie jak: realizacja pełnego zatrudnienia, poprawa jakości i wydajności pracy, wzmocnienie spójności i integracji społecznej. Podobnie Europejska Agenda Społeczna wymienia jako jeden z celów podnoszenie poziomu zatrudnienia równoległe z poprawą jakości miejsc pracy. To samo odnosi się do Europejskiej Karty Społecznej, gdzie ujęto postulat o dążeniu UE do osiągnięcia pełnego zatrudnienia przy utrzymaniu bezpłatnych służb zatrudnienia, w tym działań poradnictwa zatrudnienia i szkoleń. Osobno zapisy zgodne z koncepcją *flexicurity* są zawarte w dokumentach Funduszy Strukturalnych i Inicjatyw Europejskich w obszarach dotyczących rynku pracy.

Koncepcja *flexicurity* nawiązuje do potrzeb rozwijającej się gospodarki, gdzie zmianie uległa przede wszystkim organizacja pracy oraz prawo pracy. Występuje zatem potrzeba opracowania rozwiązań w sferze zatrudnienia, najlepiej dostosowanych do potrzeb przedsiębiorstwa epoki postindustrialnej, z uwzględnieniem potrzeb pracowników i pracodawców²¹.

²⁰ W Unii Europejskiej są to regiony celu 2 polityki spójności UE, IV Raport kohezyjny, Komisja Europejska, Bruksela 2007, www.mrr.gov.pl.

²¹ Wyróżnia się elastyczności, takie jak:

- numeryczna zewnętrzna (elastyczność zatrudniania i zwalniania),
- numeryczna wewnętrzna (zmiany czasu pracy, stosowanie zatrudnienia w niepewnym wymiarze czasu pracy i praca w godzinach nadliczbowych),
- funkcjonalna (wielozawodowość),
- poliwalentność kwalifikacji pracowników i elastyczna organizacja pracy,

Zasadniczym celem wdrożenia koncepcji *flexicurity* jest zwiększanie zatrudnienia oraz liczby lepszych miejsc pracy przez wzrost zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw. W koncepcji tej następuje zamiana bezpieczeństwa zatrudnienia polegającego na posiadaniu tej samej pracy przez całe życie zawodowe na bezpieczeństwo polegające na posiadaniu szans na zatrudnienie przez okres aktywności zawodowej²². Koncepcja *flexicurity* obejmuje ogół starań o zachowanie interesów stron stosunku pracy ze szczególnym poszanowaniem praw i bezpieczeństwa pracownika, co wyraża się w połączeniu elementu uelastyczniania zatrudnienia z zachowaniem ochrony socjalnej. Ryzyko, jakie powstaje przy stosowaniu jednostronnej polityki uelastyczniania stosunku pracy bez zabezpieczenia socjalnego dla pracowników, to powstanie dualnego rynku pracy. Mogą powstawać zatem „lepsze” i „gorsze” miejsca pracy²³. Aby temu zapobiec, poszukuje się w ramach obowiązujących rozwiązań w zakresie rynku pracy tzw. punktu równowagi. Polega to na zapewnieniu realizacji korzyści obu stron stosunku pracy, by nie stłumić szans na wzrost konkurencyjności i produktywności.

Rozwój koncepcji gospodarki „uczącej się” i polityki społecznej w okresie postępującej globalizacji uzupełniają potrzeby systemu społeczno-ekonomicznego. Należy pamiętać, że sposób, w jaki region jest rozwijany, musi być spójny z potrzebami generowanymi w sferze społecznej i gospodarczej. Wspomniane nurty realizacji polityki nowego regionalizmu obejmują silnie ze sobą powiązane obszary struktury społeczno-gospodarczej. Koncepcja gospodarki uczącej się jest zdominowana przez trend działań proinnowacyjnych. Możliwość wdrażania innowacji zależy jednak od poziomu edukacji społeczeństwa, aktywności zawodowej, przedsiębiorczości. Na tle tych potrzeb znajdujemy koncepcję *flexicurity*, która łączy potrzeby pracodawców z potrzebami społecznymi pracowników.

Zarówno elastyczne zatrudnienie, jak i w konsekwencji tego brak osłony socjalnej pracowników stanowią poważne wyzwanie dla władz samorządowych. Osiągnięcie tzw. punktu równowagi nie jest możliwe bez doskonalenia systemu edukacji

– płacowa (płace zorientowane na wyniki pracy).

Natomiast bezpieczeństwo jest rozumiane jako:

- bezpieczeństwo pracy w sensie pewności zachowywania określonego miejsca pracy u określonego pracodawcy,
- bezpieczeństwo zatrudnienia i bezpieczeństwo zdolności do zatrudnienia: pewność świadczenia pracy,
- bezpieczeństwo dochodu: ochrona dochodu w przypadku ustania pracy zarobkowej,
- bezpieczeństwo kombinowane: pewność świadczenia pracy zawodowej z innymi zobowiązaniami społecznymi (w tym obowiązkami rodzinnymi). European Commission, Paper on Flexicurity, 2006, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, Raport zespołu zadaniowego ds. zatrudnienia pod przewodnictwem W. Koka, Komisja Europejska, Bruksela 2003.

²² Komisja Europejska, Bruksela 2003, *Flexicurity, EMCO – grupa robocza w zakresie flexicurity*, EMCO 2006.

²³ M. Rymsza, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?*, [w:] *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, M. Rymsza (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 8.

i szkoleń. Efektywność tego rodzaju działań jest uwarunkowana udziałem władz samorządowych w systemie kooperacji, partnerstwa, dzielenia się władzą z podmiotami gospodarki regionu. Są to przedsiębiorstwa, organizacje trzeciego sektora, instytucje rynku pracy. Elementy te zawiera koncepcja nowego regionalizmu, której postulaty są komplementarne do wymagań obecnej gospodarki.

4. Podsumowanie

Koncepcja nowego regionalizmu, rozumiana jako polityka zarządzania i kierowania rozwojem, jest dostosowana do wymagań gospodarki ery globalizacji. Zmiany w sferze przedsiębiorstw i w sferze pracy przejawiają się w:

- rosnących wymaganiach lokalizacyjnych firm,
- zmianie form produkcji i organizacji,
- rosnących wymaganiach kwalifikacji pracowników i potrzebie sprawnego dostosowania do wymagań pracodawcy.

Nowy regionalizm, rozumiany jako koncepcja polityki zarządzania i kierowania rozwojem, jest dostosowany do wymagań gospodarki ery globalizacji. Wymaga on stosowania w działaniach samorządu:

- wspierania sieci, w tym klastrów i partnerstw,
- delegowania zadań do III sektora,
- zarządzania procesowego.

Kwestią kluczową dla skutecznego wdrażania koncepcji nowego regionalizmu w nurt polityki rozwoju regionu jest efektywność struktury instytucjonalno-organizacyjnej. Struktura ta jest transformatorem zmian w otoczeniu gospodarczym i katalizatorem polityki m.in. na rzecz wsparcia zatrudnienia. Występuje ona w koncepcji gospodarki „uczącej się” jako struktura kreacji wiedzy oraz w koncepcji *flexicurity* jako struktura wsparcia uczestników rynku pracy. Szczególnie wyraźnie widoczna jest rola struktury w ujęciu regionalnym. Instytucje i organizacje znajdujące się w bezpośrednim kontakcie z odbiorcą odgrywają decydującą rolę w amortyzowaniu zmian na rynku pracy, wynikających z ewolucji gospodarki światowej. Stąd w koncepcji nowego regionalizmu akcentowana jest rola kooperacji i partnerstwa władz z otoczeniem.

Implikacje co do zmian w funkcjonowaniu władz samorządowych pojawiają się zasadniczo na gruncie zjawisk w sferze przedsiębiorstw oraz rynku pracy. Zarówno koncepcja gospodarki uczącej się, jak i *flexicurity* są nurtami wzajemnie się uzupełniającymi. W odniesieniu do zagadnienia innowacji spotykamy się ze stwierdzeniem, że narzędziem do zwalczania bezrobocia w Europie może być polityka proinnowacyjna, która może w efekcie zmniejszyć bezrobocie, gdy dzięki implementacji innowacji produktowych rośnie popyt na produkty oraz ich ceny. Jeśli zaś występują innowacje procesowe, produkcja jest nastawiona na racjonalizację wykorzystania zasobów i może wywołać wzrost bezrobocia. Efekty kompensacji innowacji proces-

sowych przez innowacje produktowe są trudne do uzyskania i nie należy liczyć na regułę w tej kwestii, ale utrzymać pogląd o ich przypadkowości²⁴. W Europie wpływ innowacji procesowych na redukcję zatrudnienia jest bardziej prawdopodobny niż wzrost zatrudnienia w wyniku innowacji produktowych. Przyczyną tego jest dominacja w Europie tzw. dojrzałego przemysłu charakteryzującego się wysokim stopniem innowacji procesowych²⁵.

Sposób funkcjonowania władz samorządowych powinien uwzględniać kompleksowe zmiany w układzie społeczno-gospodarczym regionu. Koncepcja nowego regionalizmu proponuje nowy, adekwatny do bieżących zmian w gospodarce regionu, sposób działania władz. Jednak opracowanie szczegółowych zaleceń o charakterze operacyjnym wymaga dalszych badań i nie stało się przedmiotem niniejszego opracowania.

Literatura

- Amin A., *An institutional perspective in regional economic development*, "International Journal of Urban and Regional Research" 1999 no 22.
- Arhibugi D., Lunvall B.A. (red.), *The Globalizing Learning Economy*, Oxford University Press, New York 2002.
- Bojar E., Olesiński Z. (red.), *The Emergence and Development of Clusters in Poland*, Difin, Warszawa 2007.
- Bondyra K. i in. (red.), *Wielopolska regionalna?*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008.
- Brol R. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 46, UE, Wrocław 2009.
- Cohendet R., Joly P.B., *The Production of Technological Knowledge: New Issues in a Learning Economy*, [w:] *The Globalizing Learning Economy*, red. D. Arhibugi, B.A. Lunvall, Oxford University Press, New York 2002.
- Conceicao P. (red.), *Innovation, Competence Building and Social Cohesion in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2003.
- Fagerberg J., *Europe at the Crossroads: The Challenge from Innovation-Based Growth*, [w:] *Globalizing Learning Economy*, D. Arhibugi, B.A. Lunvall (red.), The Oxford University Press, New York 2002.
- Herrigel G., *Large Firms and Industrial Districts in Europe*, [w:] *Regions, Globalization and the Knowledge-Based Economy*, J.H. Dunning (red.), Oxford University Press, New York 2000.
- Gaczek W.M., Komorowski J.W., *Kapitał ludzki i społeczny regionu jako element rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, innowacje w rozwoju regionu*, [w:] red. W.M. Gaczek, Zeszyty Naukowe 57, AE, Poznań.

²⁴ J. Fagerberg, *Europe at the Crossroads: The challenge from Innovation-Based Growth*, [w:] *Globalizing Learning Economy*, D. Arhibugi, B.A. Lunvall (red.), Oxford University Press, New York 2002, s. 56, za M. Pianta, M. Vivarelli, *Employment Dynamics and Structural Change in Europe*, [w:] J. Fagerberg i in., *The Economic Challenge for Europe: Adapting to Innovation-Based Growth*, Edward Elgar.

²⁵ Tamże.

- Golinowska S., *Funkcje oczekiwane i realizowane organizacji pozarządowych*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej*, S. Golinowska, M. Boni (red.), CASE, Warszawa 2006.
- Grosse T.G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej – przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Grosse T.G., *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007 nr 1.
- Hauser J. (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2005.
info.worldbank.org/governance.
- IV Raport kohezyjny, Komisja Europejska, Bruksela 2007, www.mrr.gov.pl.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 120.
- Jewtuchowicz A. (red.), *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.
- Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, European Commission, Paper on Flexicurity, Bruksela 2006.
- Każmierczak T., *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny*, [w:] *Kapitał społeczny, ekonomia społeczna*, T. Każmierczak, M. Rymśza (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Klasik A., Kuźnik F., *Regiony uczące się w teorii i praktyce polityki rozwoju regionalnego*, [w:] *Przestrzeń w polityce gospodarczej*, red. J. Tarajkowski, L. Wojtasiewicz, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 2008.
- Komisja Europejska, Bruksela 2003, *Flexicurity, EMCO – Grupa robocza w zakresie flexicurity*, EMCO 2006.
- Pianta M., Vivarelli M., *Employment Dynamics and Structural Change in Europe*, [w:] J. Fagerberg i in., *The Economic Challenge for Europe: Adapting to Innovation-Based Growth*, Edward Elgar.
- Rymśza M. (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Rymśza M., *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?*, [w:] *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, M. Rymśza (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Steedman H., *Locally to Counteract Social Exclusion: What We May Learn from TSER Research*, [w:] *Innovation, Competence Building and Social Cohesion in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2003.
- Tarajkowski J., Wojtasiewicz L. (red.), *Przestrzeń w polityce gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 2008.
- Wallis A., *The New Regionalism*, www.munimall.net.

THE NEW REGIONALISM – THE WAY OF FUNCTIONING LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES IN THE 21ST CENTURY

Summary: In the article, an explanation of the basis of the new regionalism had been presented as a way of regional authority governance. Moreover, the paper includes characteristics of elements of the new regionalism, as follows: the concept of learning economy and the flexicurity concept. The relationship between the new regionalism and concepts mentioned above is visible through the co-operation among institutions, organizations and companies.