

KATARZYNA SOŁKOWICZ

KULTUROWE UWARUNKOWANIA A ZAŁOŻENIA POLITYKI SPÓJNOŚCI

Celem niniejszego opracowania jest próba określenia wpływu czynników kulturowych na założenia polityki spójności. Wydaje się, iż większa skuteczność polityki spójności możliwa jest do osiągnięcia m.in. poprzez analizę uwarunkowań kulturowych. W postępującym procesie integracji gospodarczej w Europie uwarunkowania kulturowe i historyczne mogą stwarzać wiele zagrożeń dla regionów słabiej rozwiniętych i peryferyjnych. Wśród powstających niekorzystnych zjawisk wymienia się przede wszystkim aspekty kulturowe: brak bodźców do zainicjowania procesów trwałego rozwoju, małą aktywność społeczną i przedsiębiorczość oraz utrwalający się niski poziom życia mieszkańców.

Analiza taka może stwarzać możliwości transferu wiedzy i rozwiązywania problemów związanych z zarządzaniem różnorodnością kulturową. Warto zauważyć, iż może to wpłynąć na optymalizację alokacji funduszy strukturalnych.

I. HISTORIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI SPÓJNOŚCI

Polityka spójności została ustanowiona Traktatem o Wspólnocie Europejskiej i ma służyć wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych,

Dr KATARZYNA SOŁKOWICZ – adiunkt Katedry Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych w Instytucie Ekonomii i Zarządzania na Wydziale Nauk Społecznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; adres do korespondencji: Ał. Raclawickie, 20-950 Lublin.

w tym stref wiejskich. Unia Europejska dąży w swojej polityce regionalnej do podwyższenia poziomu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (przestrzennej). Spójność gospodarcza jest mierzona za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej. Wzrost spójności gospodarczej polega na zmniejszeniu różnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarami bogatymi a biednymi. Spójność społeczna jest mierzona za pomocą wskaźnika stopy bezrobocia, ale coraz częściej jako miernik uwzględnia się stopę partycypacji (miernik określający, jaka część ludności w wieku produkcyjnym znajduje zatrudnienie). Wzrost spójności społecznej polega na zmniejszaniu różnicowań w wykorzystaniu kapitału ludzkiego pomiędzy poszczególnymi obszarami. Spójność terytorialna (przestrzenna) jest mierzona czasem przejazdu do danego obszaru komunikacją lotniczą, drogową i kolejową. Używa się także wskaźnika ilości konsumentów osiągniętych w danych czasie. Wzrost spójności terytorialnej (przestrzennej) polega na eliminowaniu barier dostępności do regionów peryferyjnych poprzez ich lepsze powiązanie z obszarami centralnymi Wspólnoty¹.

Ze względów historycznych rozwój polityki strukturalnej w Europie był procesem długotrwałym i nierównomiernym. W źródłach prawa pierwotnego tworzących podstawy funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej nie ma jednej definicji polityki spójności.

Polityka regionalna ma stosunkowo długą historię. Proces tworzenia zrębów polityki spójności sięga lat trzydziestych XX wieku. W niektórych regionach Szkocji i Walii bezrobocie przybierało dramatyczne rozmiary i wówczas podstawowym celem polityki regionalnej Wielkiej Brytanii stało się tworzenie nowych gałęzi przemysłu w ośrodkach przemysłowych, które istniały i na tej podstawie osiągnięcie równowagi ekonomicznej. Kształtował się on w państwach członkowskich EWG już od 1957 roku, a w późniejszych latach zaczął zyskiwać na znaczeniu. Rozwój polityki strukturalnej można podzielić na kilka etapów, które są bezpośrednio związane z okresami programowania pomocy strukturalnej.

¹ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Narodowa Strategia Spójności*, dokument programowy opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.

II. POCZĄTKI EUROPEJSKIEJ POLITYKI REGIONALNEJ (LATA 1957-1975)

Przed podpisaniem Traktatów w Rzymie, ustanawiających dwie Wspólnoty Europejskie – EWG i Euratom, toczyły się dyskusje na temat włączenia do zapisów traktatowych spraw związanych z potrzebą prowadzenia wspólnotowej polityki regionalnej, która miała powodować niwelowanie dysproporcji między regionami i harmonijny rozwój całego obszaru EWG. Niestety, mimo licznych prób, a także zaleceń poszerzenia wspólnotowej polityki rozwoju regionalnego kwestie wspólnotowej koordynacji polityki regionalnej nie zostały uwzględnione. Na podstawie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (art. 198) utworzono nową instytucję finansową – Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Jego działalność miała przyczynić się do podnoszenia konkurencyjności poszkodowanych regionów za pośrednictwem inwestycji przyczyniających się do modernizacji i powstawania nowych przedsiębiorstw.

W latach sześćdziesiątych nastąpiły pewne niewielkie zmiany w traktowaniu polityki regionalnej. Parlament i Komisja Europejska zaczęły sporządzać regularne raporty, które wskazywały na potrzebę koordynacji i harmonizacji działań w zakresie rozwoju regionalnego.

Zgodnie z decyzją Rady z 15 kwietnia 1964 roku polityka regionalna została po raz pierwszy włączona do Średniookresowego Programu Polityki Gospodarczej, który dotyczył działań Wspólnot na lata 1966-1970. Niestety, pomimo współpracy na poziomie polityki regionalnej nadal brakowało prawnych zobowiązań wiążących poszczególne kraje. W 1967 roku utworzono Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej. Jej zadaniem było przygotowanie koncepcji odnośnie do kształtu przyszłej polityki regionalnej.

Polityka regionalna zaczęła nabierać znaczenia także z dwóch innych ważnych powodów. Pierwszym był projekt ustanowienia do roku 1980 Unii Gospodarczej i Walutowej (zawierał się on w opublikowanym w roku 1970 Raporcie Wemera). Drugim powodem było rozszerzenie Wspólnot o następne kraje, które miały duże problemy regionalne.

Ogromne znaczenie dla rozwoju polityki regionalnej miał rok 1972 i ustalenia, które podjęto na Szczycie Paryskim. Podjęto wówczas decyzję o powołaniu nowego funduszu regionalnego do 31 grudnia 1973 roku. Miał on za zadanie wspierać najuboższe regiony EWG, a także rozwiązywać problemy, które pojawiły się w 1973 r. wraz z rozszerzeniem Wspólnot o trzy kraje: Irlandię, Wielką Brytanię i Danię. Irlandia, przystępując do struktur EWG, była wyraźnie opóźniona w rozwoju gospodarczym. EWG, licząc się z tym,

że większe środki powinny zasilić przede wszystkim regiony zacofane, podjęła decyzję o objęciu pomocą całą Irlandię. Z przyczyn obiektywnych, m.in. światowego kryzysu naftowego i recesji gospodarczej, który dotknął całą Europę, powołanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zostało opóźnione i nastąpiło ostatecznie w marcu 1975 roku. Kilka miesięcy później, w lipcu 1975 r., został powołany Komitet Polityki Regionalnej.

II. ROZWÓJ EUROPEJSKIEJ POLITYKI REGIONALNEJ (LATA 1976-1985)

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego miał służyć przede wszystkim zmniejszeniu dysproporcji regionalnych w celu osiągnięcia w przyszłości Unii Gospodarczej i Walutowej, ale także miał rekompensować Wielkiej Brytanii wysokie koszty uczestnictwa w budżecie Wspólnot. Na początku funkcjonowania EFRR zajmował się wyłącznie wspieraniem narodowych polityk regionalnych, które opracowywane były przez każde państwo członkowskie samodzielnie. Z powodu pojawienia się nowych problemów i dysproporcji wynikających ze światowego kryzysu gospodarczego Komisja w czerwcu 1977 roku postanowiła przeprowadzić przegląd polityki regionalnej. Wynikało to z faktu wzrastającego bezrobocia (w tym przede wszystkim wśród młodych osób), konieczności restrukturyzacji m.in. przemysłu odzieżowego i tekstylnego, w którym utracono tylko w latach 1975-1976 około 600 tysięcy miejsc pracy. To wszystko powodowało, że Wspólnota musiała rozwijać swoją politykę regionalną i strukturalną. W przedstawionym przez Komisję komunikacie zaproponowano, aby środki EFRR rozwijały i inicjowały działania wspólnotowe, a nie tylko wzmacniały interwencje w polityki regionalne poszczególnych państw członkowskich. W 1977 roku decyzją EWG postanowiono, że 50% środków Europejskiego Funduszu Społecznego przeznaczonych będzie na tzw. obszary preferowane do wspierania. Trzeba też zwrócić uwagę, że przy sporządzaniu dokumentów planistycznych (Jednolitych Programów Programujących, Narodowych Planów Rozwoju) brali udział partnerzy społeczni. Same zaś konsultacje odbywały się między: Komisją Europejską, władzami rządowymi i władzami samorządowymi.

III. WIELKA REFORMA POLITYKI REGIONALNEJ (LATA 1986-1992)

Duże znaczenie dla wzmocnienia polityki regionalnej miał podpisany w 1986 r. Jednolity Akt Europejski. Był on impulsem wyznaczającym dla rozwoju regionalnego nowe cele, a także zadania i zasady, w myśl których miały funkcjonować fundusze strukturalne. Reforma z 1988 roku spowodowała zmiany, które nadały nowoczesny charakter regionalnej polityce strukturalnej, głównie dotyczyły one:

- zgodności celów i działań z innymi politykami Wspólnoty
- koordynacji działań wszystkich funduszy i instrumentów polityki regionalnej
- elastyczności zastosowania funduszy dla poszczególnych projektów
- nowoczesnego modelowania interwencji i poszukiwania innowacji.

Reforma ta była najważniejszą zmianą, jakiej dokonano w funduszach strukturalnych. Wprowadziła ona wiele nowych zasad i liczne korekty, które przyczyniły się do lepszego wykorzystania środków z funduszy strukturalnych.

IV. ZAŁOŻENIA POLITYKI SPÓJNOŚCI

Polityka spójności jest elementem współpracy w ramach I filaru, czyli współpracy gospodarczej. Jak już powyżej wspomniano, ma ona na celu niesienie pomocy przy wyrównywaniu dysproporcji między regionami i jest realizowana w ramach Strategii Lizbońskiej i tzw. odnowionej Strategii Lizbońskiej (w przyszłości realizowano ją w ramach Strategii „Europa 2020”) poprzez uczestnictwo w rozwoju i dostosowywaniu strukturalnym regionów o niskim rozwoju oraz przekształcaniu upadających regionów przemysłowych. W tytule XVII Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wskazuje się, iż „Celem wspierania swojego wszechstronnego, harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmocnienia jej spójności ekonomicznej oraz społecznej”² (stąd też bardzo często polityka regionalna nazywana jest polityką spójności, w szczególności w związku z koniecznością zwiększenia wydatków na niwelowanie różnic pomiędzy re-

² *Dokumenty europejskie*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, t. III, Lublin: Wydawnictwo Morpol 1999, s. 235.

gionami w latach 2007-2013, czyli do zapewnienia spójności wewnątrz Wspólnoty). Warto podkreślić, iż „Wspólnota dąży do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów lub wysp, w tym terenów wiejskich”³.

Polityka regionalna stanowi jedną z podstaw funkcjonowania Wspólnot. Państwa członkowskie zobowiązane są do prowadzenia polityki gospodarczej w taki sposób, aby osiągnąć cele przedstawione w artykule 158. Troska o harmonijny rozwój i zmniejszenie różnic istniejących między regionami została sformułowana już w preambule Traktatu Rzymskiego. Warto również podkreślić, iż takie działania przyczyniają się do wzmocnienia konkurencyjności całej Wspólnoty. Cel taki został określony również w Strategii Lizbońskiej, przyjętej na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 roku. Zakładała ona osiągnięcie do 2010 roku przez Unię Europejską pozycji najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata. Unia Europejska powinna stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką świata, zdolną do trwałego wzrostu gospodarczego i oferującą więcej lepszych miejsc pracy oraz zapewniającą większą spójność społeczną⁴. W marcu 2005 roku dokonano ewaluacji Strategii Lizbońskiej; stanowi to tzw. odnowioną Strategię Lizbońską, w której stwierdza się, iż Unia Europejska musi zdefiniować podstawy swej konkurencyjności, zwiększyć potencjał wzrostu i wydajność oraz wzmocnić spójność społeczną, kładąc szczególny nacisk na wiedzę, innowacje i lepsze wykorzystanie kapitału ludzkiego⁵. O konkurencyjności gospodarki decydują:

- sprawność podsystemów funkcjonalnych (sprawność systemu finansowego, poziom fiskalizmu, elastyczność rynku pracy, systemy współpracy z zagranicą, kurs walutowy)
- międzynarodowa zdolność konkurencyjna (dynamika, mobilizacja zasobów, efektywność, innowacyjność, równowaga ekonomiczna)
- polityka makroekonomiczna (stopień wykorzystania posiadanych zasobów czynników produkcji, osiągnięte wyniki stosowanej polityki makroekonomicznej – stopa procentowa, stopa inflacji)

³ Tamże.

⁴ *Strategia Lizbońska. Droga Do Sukcesu Zjednoczonej Europy*, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, www.ukie.gov.pl

⁵ Konkluzje Prezydencji – Bruksela, 22 i 23 marca 2005. Konkluzje z posiedzeń Rady Europejskiej, www.archiwum-ukie.polskawue.gov.pl

– sprawność mechanizmu (wolność gospodarcza, konkurencja, mechanizm koordynacji, mechanizm alokacji, wielkość rezerw prostych i złożonych oraz metody ich uruchamiania)

– system własności (otwartość reżimu, przedsiębiorczość, stopień prywatyzacji, struktura gospodarcza, typy własności)⁶.

Wydaje się jednak, że do wymienionych czynników należy dodać również czynniki kulturowe. Analiza wskaźników finansowych (mierzalnych parametrów sytuacji finansowej) oraz czynników niemierzalnych obejmuje „pełne” uwarunkowania realizacji polityki spójności. Największe znaczenie przypisuje się, oczywiście, wskaźnikom mierzalnym, obrazującym sytuację ekonomiczno-finansową. Nie należy zapominać jednak o czynnikach niemierzalnych, mimo iż przypisywanie im dużego znaczenia uważane jest jako narażanie się na duży stopień subiektywizmu. G. Kołodko pisze: „Kulturę trzeba pojmować szeroko – od stopnia wiedzy oraz jakości kapitału ludzkiego i społecznego poprzez system wyznawanych wartości, w tym religię, do kultury *sensu stricto* [...] Kultura ma coraz większe znaczenie i bez zagłębiania się w jej meandry niekiedy na nic zdaje się manipulowanie stopami procentowymi, podatkami, kursami walutowymi, taryfami celnymi i innymi instrumentami polityki gospodarczej, o których nieustannie tak głośno w mediach, choć jakże często nie jest to w ogóle warte całej tej wrzawy”⁷. Znaczenie, jakie przywiązujemy do kultury, nie może przesłaniać faktu, iż nie jest ona lekarstwem na wszystkie problemy związane z procesami rozwoju i wzrostu gospodarczego. Jednakże właśnie kultura stanowi unikalny zasób umożliwiający rozumienie prawidłowości i praw rządzących współczesną ekonomią. Niewątpliwie ogromną trudność może stanowić wyznaczenie wskaźników oceny kultury i na tej podstawie zbudowanie funkcji dyskryminacyjnej, jednak problematyka ta nie jest celem niniejszego opracowania.

Działania w obrębie programu lizbońskiego zostały podzielone na trzy obszary:

– obszar 1. wiedza i innowacja na rzecz wzrostu gospodarczego (docelowe nakłady na badania na poziomie 3% PKB w skali UE)

– obszar 2. Europa jako bardziej atrakcyjne miejsce inwestowania i pracy (poprawa warunków podatkowych i celnych dla przedsiębiorców, dążenie do

⁶ J. B o s s a k, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki polskiej – ujęcie instytucjonalne*, w: *Konkurencyjność gospodarki Polski a rola państwa przed akcesją do Unii Europejskiej*, red. H. Podedworny, J. Grabowiecki, H. Wnorowski, Białystok: Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny ZMSG 2000, s. 38.

⁷ *Świat na wyciągnięcie myśli*, Warszawa: Prószyński Media Sp. z o.o. 2010, s. 22-23.

stworzenia jednolitego obszaru płatniczego oraz usuwanie barier ograniczających mobilność pracowników)

– obszar 3. tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy (osiągnięcie pełnego zatrudnienia, podniesienie jakości i wydajności pracy, wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej)⁸.

Komisja wskazuje, że bez polityki spójności dysproporcje w rozwoju regionów byłyby znacznie większe, a odczuwalne społeczne skutki kryzysu długotrwałe⁹. Polityka spójności powinna nadal odgrywać kluczową rolę w tworzeniu warunków do inteligentnego i zrównoważonego sprzyjającego włączeniu społecznemu i jednocześnie promować harmonijny rozwój Unii i jej regionów.

Zarysowuje się ponadto dysonans wynikający z podnoszenia konkurencyjności regionu, wyrównywania potencjałów i integracji. Może on zostać zredukowany m.in. poprzez kulturowe otwarcie decydujące o zróżnicowanym rozwoju i wzroście poszczególnych regionów. Może to bowiem prowadzić do poszukiwania nowego paradygmatu i nowoczesnej teorii rozwoju społeczno-gospodarczego. Rozwój potencjału to przede wszystkim tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości. Warto podkreślić, że w znacznym stopniu polityka spójności przyczyniła się do rozszerzenia strefy wzrostu gospodarczego i dobrobytu na całą Unię Europejską. W przeglądzie budżetu Unii Europejskiej wskazano, że konieczny jest postęp w obszarach, które uznano za kluczowe:

- koncentracja środków na założeniach i celach strategii „Europa 2020”
- wdrożenie reform przez państwa członkowskie tak, aby skutecznie realizować politykę spójności
- zwiększenie efektywności przy realizacji polityki spójności i położenie nacisku na wyniki¹⁰.

Ścisły związek polityki spójności i strategii „Europa 2020” może zagwarantować pomoc biedniejszym regionom UE, ułatwienia w zakresie koordynacji polityk UE i dalszy rozwój polityki spójności. Można ją potraktować jako istotny element wspierający wzrost gospodarczy wobec wyzwań społecz-

⁸ *Komunikat Komisji, Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne wspólnotowe, 2007-2013*, Bruksela 5 lipca 2005, COM (2005) 0299, s. 14 nn., www.cip.gov.pl

⁹ *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM (2010) 2020 z 3 marca 2010., www.cip.gov.pl

¹⁰ Przegląd budżetu UE – COM (2010) 700 z 19 października 2010, www.cip.gov.pl

nych, przed którymi stoi Europa. Zarys nowej strategii programowania polityki w celu realizacji strategii „Europa 2020” obejmuje m.in.:

- wspólne ramy strategiczne (WRS), które przekładałyby założenia i cele strategii „Europa 2020” na priorytety w zakresie inwestycji

- umowę o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji, która definiowałaby priorytety inwestycyjne. Umowa obejmowałaby ponadto politykę spójności tak, aby działania na rzecz spójności gospodarczej miały charakter jednolity

- programy operacyjne, które stanowiłyby główne narzędzie zarządzania¹¹.

Komisja wskazuje także na konieczność większej koncentracji zasobów krajowych i unijnych na niewielkiej liczbie priorytetów, stanowiących odpowiedź na konkretne wyzwania. Podstawowym elementem wspomagającym realizację strategii „Europa 2020” może być reforma instytucjonalna, a także zachęta do podejmowania reform przez państwa członkowskie. Komisja uznaje również za istotne sprawniejsze systemy monitorowania i oceny poprzez przyjęcie mierzalnych założeń i wskaźników dotyczących wyników. Traktat Lizboński przywiązuje szczególną wagę do spójności terytorialnej, ze szczególnym uwzględnieniem roli miast. Skuteczna realizacja strategii „Europa 2020” wymaga uproszczonego i sprawniejszego systemu zarządzania finansowego, zmniejszania obciążeń administracyjnych, dyscypliny i kontroli finansowej¹².

Warto także przypomnieć, że polityka spójności jest częścią polityki określonego państwa członkowskiego, która przyczynia się do wzrostu konkurencyjności regionów, a poprzez powiązania regionów z gospodarką narodową do podniesienia konkurencyjności państwa jako całości. Co więcej, można stwierdzić, że system społeczno-gospodarczy zależy od wewnętrznych potencjałów tkwiących w poszczególnych regionach, stąd też realizacja polityki spójności nabiera szczególnego znaczenia. Ponadto w efekcie procesów integracji i globalizacji wzrasta rola regionów nie tylko w polityce wewnętrznej państwa, ale także w stosunkach międzynarodowych. Analizując czynnik regionalny, należy zaakceptować fakt istnienia regionów o różnym statusie, wyodrębnionych według zmieniających się kryteriów, stosowanie do potrzeb, warunków i historii danego kraju¹³. Przy realizacji polityki spójności region

¹¹ COM(2010) 700 z 19 października 2010.

¹² Tamże.

¹³ K. T o m a s z e w s k i, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków: Wyd. Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Business 2007, s. 52-53.

uznawany jest jako właściwy poziom decyzyjny, którego działania mogą dynamizować proces integracji i może on stanowić odpowiedź na założenia i cele wielu polityk sektorowych Wspólnoty, jak również odnowionej Strategii Lizbońskiej i w przyszłości strategii „Europa 2020”.

V. UWARUNKOWANIA KULTUROWE

Mówiąc o kulturze, najczęściej odnosimy się do pewnej wiedzy, ideologii, a także wartości praw, rytuałów, które są specyficzne dla określonego społeczeństwa. Próba określenia zakresu znaczeniowego tego pojęcia jest niezwykle trudna. Chantal Millon-Delsol swoje wątpliwości w tym zakresie formułuje następująco: „Nikt nie potrafi zdefiniować pewnej kultury: to fenomen zbyt bogaty, splątany skutkiem nadmiaru znaczeń, utkany z paradoksów o tajemniczych powiązaniach”¹⁴.

G. Hofstede stwierdza, że kultura jest „kolektywnym zaprogramowaniem umysłu, które odróżnia członków jednej grupy lub kategorii ludzi od drugiej” i jednocześnie wyróżnia trzy poziomy zaprogramowania umysłu:

– poziom uniwersalny: natura ludzka – identyczna dla wszystkich ludzi i pozwalająca określić podstawowe funkcje psychiczne i fizyczne

– poziom kolektywny: kultura – jest wspólna dla grup społecznych, sprzyjająca identyfikacji z grupą, zapewnia jej wewnętrzną spójność i odrębność względem otoczenia

– poziom indywidualny: osobowość – zbiór cech charakterystycznych dla jednostki, częściowo wrodzonych, częściowo nabytych¹⁵.

„Kultura to język służący interpretowaniu przeszłości, przewidywaniu przyszłości i planowaniu działania”¹⁶. W 1952 A. L. Kroeber i C. Kluckholm, analizując 160 definicji kultury, stwierdzili, iż kultura wciąż jest rzeczywistością do wyjaśnienia i w związku z tym nie może jeszcze wyjaśniać innych rzeczywistości¹⁷. Niestety, wieloznaczność pojęcia *kultura* wynika w dużej mierze ze sposobów jej definiowania. Pomimo ogromnych trudności,

¹⁴ *L'Irreverence. Essai sur l'esprit europeen*, Paris: Editio Mame 1993, s. 7.

¹⁵ *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Warszawa: PWN 2000, s. 40.

¹⁶ D. L a v o i e, *Odkrywanie i postrzeganie szansy gospodarczej: kultura a Kirznerowski model przedsiębiorczości*, w: *Kultura przedsiębiorczości*, red. B. Berger, Warszawa: Oficyna Literatów „Rój” 1994, s. 44.

¹⁷ L. Z b i e g i e ń M a c i ą g, *Kultura w organizacji. Identyfikacja kultur znanych firm*, Warszawa: PWN 2005, s. 13.

jakie przysparza definiowanie pojęcia *kultura*, należy podkreślić za Chantal Millon-Delsol, że „Każdy może kochać swą własną kulturę, jak każdy kocha swojego ojca bądź swą ojczyznę...”¹⁸.

Abstrahując od prób zdefiniowania kultury, można przyjąć za B. Czarniawską, że jest ona medium życia (*medium of life*), stworzoną przez nas otoczką znaczeń (*buble of meaning*)¹⁹. Wiele rzeczy i zjawisk zawsze pokrytych jest przezroczystą powłoką owej otoczki, co może determinować proces postrzegania świata i kształtowania kultury. Na podstawie rozumienia świata tworzą się pewne systemy wartości kulturowych. Są one wzmacniane przez religie i stają się kryteriami, według których kształtują się stosunki międzyludzkie i społeczne podziały. Znajduje to swoje przełożenie w regulacjach prawnych i ekonomicznych, a także w sposobach kształtowania polityki spójności. Kultura organizacyjna postrzegana jest w złożonym kontekście zjawisk i procesów – od prostych mechanizmów socjologicznych, po złożone związki natury antropologicznej²⁰. Jest zasadniczą i jednocześnie bardzo trudno poddającą się analizie zmienną, wywierającą wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Kultura organizacyjna wydaje się wzorem wartości, które mogą spajać nowe strategie działania, nowe sposoby myślenia i uzasadniać nowe oczekiwania pod adresem założeń polityki spójności. Ponadto stanowi ona obok elementów wcześniej wymienionych dopełnienie obrazu regionu. Można również potraktować region jako swoistą organizację, a jego kulturę odnieść do czynników konstytuujących kulturę organizacyjną. Należy zauważyć, iż tak szerokie ujęcie jest ważne dla rozstrzygania w zakresie sprawnego działania systemów polityki spójności. To właśnie kultura organizacyjna wyjaśnia cel polityki spójności. Jest ona jakby „siłą sprawczą i klejem”, który zlepia inne elementy funkcjonowania Unii Europejskiej.

Autorka pragnie zauważyć, iż cechy kultury przedstawione przez Ewę Nowicką stanowią argument przemawiający za koniecznością uwzględnienia kulturowych źródeł polityki spójności:

- kultura jest zjawiskiem społecznym, istnieje w ramach zbiorowości i dzięki temu może być przekazywana z pokolenia na pokolenie
- kultura jest powtarzalna i rozpowszechniona

¹⁸ Dz. cyt., s. 10.

¹⁹ *Kultura organizacji. Badania etnograficzne polskich firm*, red. M. Kostera, Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne 2007, s. 10.

²⁰ G. H o f s t e d e, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Warszawa: PWE 2000, s. 38 nn.

– kultura jest cechą typowo ludzką, człowiek tworzy kulturę, a jednocześnie jest przez nią kształtowany

– kultura jest nabywana na drodze świadomego i nieświadomego uczenia się, poprzez kształcenie, ale też poprzez bierne naśladownictwo lub uczestnictwo w życiu zbiorowości²¹.

Polityka spójności z konieczności osadzona jest w pewnym kontekście kulturowym i kształtowana przez ten kontekst, a w swoim najbardziej podstawowym wymiarze sprowadza się do interpretowania, a także kształtowania kultury. Z jednej strony kultura pomaga definiować sferę gospodarczą, której częścią jest polityka spójności, z drugiej zaś kultura reguluje pewne zachowania ludzkie, narzuca zasady i normy postępowania, definiuje i określa schematy decyzyjne. Pełni więc w pewnym sensie funkcję regulacyjną. Wpływa ponadto na kształtowanie preferencji konsumentów. „Preferencje czy też wartości kulturowe to trwała podstawa tożsamości narodowej oraz źródło ekonomicznej potęgi – i słabości²². Oczywiście, nie można upraszczać zjawisk, które są znacznie bardziej złożone. Należy więc poszukiwać pewnych korelacji, regularności, praw, zasad. Powrót do metod jakościowych w ekonomii, zaostrzająca się konkurencja w dobie globalizacji i internacjonalizacji zmusza do poszukiwania metod zwiększenia skuteczności polityki spójności.

Autorzy *Siedmiu kultur kapitalizmu* stwierdzają że „wyznawane wartości zależą w największym stopniu od kultury. [...] W każdej kulturze utajona struktura przekonań jest niczym niewidzialna ręka, która rządzi aktywnością gospodarczą”²³. Należy to wykorzystać, aby z gospodarki europejskiej uczynić najbardziej konkurencyjną gospodarkę świata.

Przeprowadzając analizy w tym zakresie warto podkreślić, iż europejska różnorodność kulturowa może być siłą napędową zmian społecznych, ułatwiającą ich przeprowadzenie w otoczeniu, ale także będącą pod ich wpływem. Europejczycy traktują różnorodność kulturową jako naturalną część swojej egzystencji, jako element konstrukcyjny świata. Umiejętność radzenia sobie z różnorodnością i integrowania się z nią to niewątpliwie ich silne strony. Warunkiem odniesienia sukcesu na Wspólnym Rynku jest zdolność jego uczestników do integrowania różnorodności kulturowej. Efektem takiego podejścia jest europejska forma „globalno-lokalnej” strategii i organizacji. Jest

²¹ E. N o w i c k a, *Świat człowieka – świat kultury*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 1997, s. 59-63.

²² C. H a m p d e n T u r n e r, A. T r o m p e n a a r s, *Siedem kultur kapitalizmu*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna Dom Wydawniczy ABC 2000, s. 14.

²³ Tamże.

to jednocześnie najlepsza obecnie strategia zarządzania rynkami europejskimi. Oczywiście, stanowi to jedno ze źródeł osiągania przewagi konkurencyjnej w tych częściach świata, gdzie integracja jest trudnym problemem. Jednak trzeba wziąć pod uwagę fakt, iż tam właśnie różnorodność nie jest tak wszechobecna jak w Europie. W miarę rozwoju wspólnego europejskiego rynku istnieje konieczność łączenia globalnej strategii działania przedsiębiorstw europejskich z działaniami lokalnymi. Wydaje się jednak, iż europejska tolerancja, szacunek dla innych kultur nie stworzy zagrożeń dla zrównoważonego, harmonijnego kształtowania polityki spójności.

Z różnorodnością wiąże się inne bardzo istotne zagadnienie – sposobu reagowania na nią. Podejmowanie decyzji przy uwzględnianiu różnorodności przychodzi znacznie trudniej, może przysparzać wielu problemów. Ponadto na świecie istnieje coraz więcej produktów, które doskonale sprzedają się na rynkach globalnych, a więc wcale nie trzeba uwzględniać różnorodności. Klienci coraz bardziej przyzwyczajają się do wyrobów sprzedawanych w sieci ogólnoświatowej, chociaż stanowią one jeszcze wyjątki. W decydującym stopniu zależy to od produktu. Podkreśla się jednocześnie, że powinno się przywiązywać większą wagę do integracji niż do zróżnicowania, tak aby zróżnicowanie nie stało się „paralizem” dla przedsiębiorstw europejskich, aby były w stanie konkurować z innymi.

PODSUMOWANIE

Analizując politykę spójności w kontekście uwarunkowań kulturowych, warto podkreślić, iż niewątpliwą zaletą różnorodności jest kreatywność, efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich reprezentujących inne kultury, wadą zaś swoistego rodzaju protekcyjizm i początkowy brak synchronizacji różnych systemów. Taki sposób rozumienia różnorodności tłumaczy się uwarunkowaniami historycznymi, szacunkiem i zrozumieniem dla innych kultur. Nie należy ingerować w sposób bycia ludzi, ich kulturę i filozofię. Instytucje europejskie na co dzień poruszają się wśród różnych kultur, systemów prawnych, ekonomicznych, co powoduje umiejętność akceptacji różnic, ale także rodzi pewne ograniczenia, zwłaszcza kulturowe.

Uwzględniając czynnik kulturowy przy projektowaniu polityki spójności, można przyczynić się do trwałości Unii Europejskiej, dając odpowiednie bezpieczeństwo jej członkom; w sytuacjach kryzysowych może on zapewnić przetrwanie.

Warto zauważyć, że gospodarka europejska może osiągnąć przewagę konkurencyjną dzięki swoim zasobom niematerialnym. Pierwszym podstawowym zasobem niematerialnym, z którego Wspólnota powinna nauczyć się korzystać, są normy, wartości i zachowania społeczne. Dysponowanie takim zasobem, jakim jest wspólnota norm i wartości jej uczestników, zdecydowanie obniża koszty funkcjonowania, a więc podwyższa jej efektywność.

Ponadto kultura pozwala osiągnąć swoistą unikalność, która pozytywnie wyróżnia się w otoczeniu globalnym i jest podstawą budowy odpowiedniej strategii. Pomijanie uwarunkowań kulturowych powoduje ogromną szkodę dla funkcjonowania polityki spójności. Warto jednak zwrócić uwagę, iż stanowi ono jedynie próbę jednoczesnego uwzględniania perspektyw: kulturowej, socjologicznej, ekonomiczno-finansowej, strategicznej. Proponowane ujęcie ma charakter pragmatyczny i przez konieczność uwzględniania wielu podejść jest eklektyczne, jednak pozwala na próbę weryfikacji systemów zarządzania polityką spójności.

Warto zauważyć, iż brak odniesienia do wartości kulturowych przy kreowaniu polityki spójności wynika również z faktu oderwania ekonomii od wartości w ogóle i pozostawienie jej na poziomie elementów procesu produkcji i zarządzania. W ten sposób pomija się spójność zjawisk, ich wewnętrzne uporządkowanie o znacznie większej wartości niż poszczególne elementy procesu. Koncentracja na wybranych elementach tego procesu nieuchronnie prowadzi do jego ubożenia i pozbawienia go racji bytu. Krąg kulturowy jest kontekstem, który w zasadniczy sposób determinuje zachowania organizacyjne, społeczne, ekonomiczne.

Należy podkreślić, że formułowanie celów polityki spójności, o których wspomniano wyżej, powoduje konieczność uwzględniania szans i zagrożeń, jakie stwarza integrująca się Europa. Wymaga także umiejętności poruszania się w niezwykle zróżnicowanym środowisku i tolerancji wobec wartości wnoszonych przez nowe kraje. Naturalną konsekwencją integracji europejskiej jest wzrost konkurencji na skutek harmonizacji warunków działalności przedsiębiorstw w Europie, a ponadto wzrost międzynarodowej aktywności firm pozaeuropejskich. Zwiększona konkurencja spowodowana przez ściślejszą integrację oraz ograniczoną możliwość ochrony lokalnych przemysłów będzie prawdopodobnie premiować wiedzę techniczną oraz przyczyni się w jeszcze większym stopniu do zmniejszenia zapotrzebowania na słabo wykwalifikowanych pracowników. Reakcją na to powinien być wzrost poziomu wykształcenia i wyszkolenia siły roboczej oraz reorientacja szkoleń w kierunku uzupełnienia kwalifikacji niezbędnych w rozwijających się branżach. Stąd też

polityka edukacyjna oraz aktywna polityka wspierania zatrudnienia i rozwoju społecznego będą odgrywać ważną rolę.

Niektórzy twierdzą, iż „najlepszym sposobem na reintegrację Wschodniej Europy jest nauczanie jej mieszkańców zachodnich sposobów zarządzania tak szybko, jak to będzie możliwe. Niewielu spodziewa się, że ludzie z Zachodniej Europy też się czegoś przy okazji nauczą”²⁴. Autorka uważa jednak, że takie podejście jest sprzeczne z umiejętnością integrowania różnorodności, która okazuje się przewagą konkurencyjną gospodarki europejskiej. Niewątpliwie gospodarki krajów Europy Środkowo-Wschodniej wymagają radykalnej przebudowy, stosowania reguł gospodarki rynkowej. Należy zwrócić uwagę na odrębność ekonomiczną, kulturową, społeczną, technologiczną Europy Środkowo-Wschodniej i każdego jej regionu z osobna. To właśnie ona może stanowić niezbywalną wartość polityki spójności w burzliwym otoczeniu XXI wieku. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera jeden z celów Jednolitego Rynku Wewnętrznego, a mianowicie swobodny przepływ osób. Urzeczywistnienie go sprawia, że migrujący kapitał ludzki, podstawowy zasób współczesnego przedsiębiorstwa, przenosi i adaptuje wartości bez względu na ich pochodzenie. Jednocześnie czynnik ludzki potęguje ryzyko, niepewność, nieprzewidywalność procesów integracyjnych.

M. Kostera zwraca z kolei uwagę na fakt, iż przekazywanie modeli zarządzania wiąże się z transferem tożsamości, a więc wartości, wierzeń, mitów²⁵. Używa ona metafory organizacyjnej, twierdząc, że transfer tożsamości wykazuje uderzające podobieństwo do działalności misyjno-kolonizacyjnej. „Nacisk kładzie się na zakorzenienie systemu norm, związanego z kosztami, wolną konkurencją, oszczędzaniem”²⁶. Nie wydaje się jednak, aby to przenoszenie wartości, norm do krajów Europy Środkowej i Wschodniej było negatywnym procesem. Należy jednak zadbać o to, aby nie zostały zagubione wartości narodowe krajów integrujących się, które mogą być bardzo cenne dla realizacji założeń polityki spójności. Należy zwrócić uwagę na fakt, aby transfer wartości, wiedzy miał charakter dwukierunkowy. Zdaniem autorki tożsamości narodowe i zakorzeniona u Europejczyków różnorodność pozwoli na zachowanie odrębności i przyjmie model raczej koadaptacji lub częściowej akceptacji, czyli swoisty kompromis między lokalnością, narodowością a ujednoliceniem założeń polityki spójności. Można przypuszczać, iż taki eklektyzm

²⁴ B l o o m, C a l o r i, de W o o t, dz. cyt., s. 143.

²⁵ *Postmodernizm w zarządzaniu*, Warszawa: PWE 1996, s. 245 nn.

²⁶ Tamże, s. 246.

prowadzić będzie do harmonijnego, zrównoważonego wyboru możliwie najbardziej pożądanых wartości. Ponadto różnorodność może przyczynić się do odejścia od rutyny i znajdowania nowych możliwości działania, co obecnie sprzyja utrzymaniu dotychczasowych i pozyskiwaniu nowych klientów.

BIBLIOGRAFIA

- B o s s a k J.: Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki polskiej – ujęcie instytucjonalne, w: *Konkurencyjność gospodarki Polski a rola państwa przed akcesją do Unii Europejskiej*, red. H. Podedworny, J. Grabowiecki, H. Wnorowski, Białystok: Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny ZMSG 2000.
- Dokumenty europejskie, oprac. A. Przyborowska-Klimeczak, E. Skrzydło-Tefelska, t. III, Lublin: Wydawnictwo Morpol 1999.
- H a m p d e n T u r n e r C., T r o m p e n a a r s A.: Siedem kultur kapitalizmu, Kraków: Oficyna Ekonomiczna Dom Wydawniczy ABC 2000.
- H o f s t e d e G.: Kulture i organizacje. Zaprogramowanie umysłu, Warszawa: PWE 2000.
- K o s t e r a M.: Postmodernizm w zarządzaniu, Warszawa: PWE 1996.
- K o s t e r a M. (red.): Kultura organizacji. Badania etnograficzne polskich firm, Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne 2007.
- Komunikat Komisji, Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne wspólnotowe, 2007-2013, Bruksela 5 lipca 2005, COM (2005) 0299.
- Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – COM (2010) 2020 z 3 marca 2010.
- Konkluzje Prezydencji – Bruksela, 22 i 23 marca 2005.
- L a v o i e D.: Odkrywanie i postrzeganie szansy gospodarczej: kultura a Kirznerowski model przedsiębiorczości, w: *Kultura przedsiębiorczości*, red. B. Berger, Warszawa: Oficyna Literatów „Rój” 1994.
- M i l l o n D e l s o l C.: L’Irrévérence. Essai sur l’esprit européen, Paris: Editio Mame 1994.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Narodowa Strategia Spójności, dokument programowy opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.
- N o w i c k a E.: Świat człowieka – świat kultury, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 1997.
- Przegląd budżetu UE – COM (2010) 700 z 19 października 2010.
- Strategia Lizbońska. Droga Do Sukcesu Zjednoczonej Europy, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.
- T o m a s z e w s k i K.: Regiony w procesie integracji europejskiej, Kraków: Wyd. Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Business 2007.
- Z b i e g i e Ń M a c i ą g L.: Kultura w organizacji. Identyfikacja kultur znanych firm, Warszawa: PWN 2005.

CULTURAL CONDITIONING VERSUS
THE ASSUMPTIONS OF COHESION POLICY

S u m m a r y

The enhancement of cohesion policy can be achieved through an analysis of cultural conditioning. Given the ongoing economic integration taking place in Europe, the cultural and historical conditioning can pose various threats to less developed and more peripheral regions. Such an analysis can bring an opportunity to transfer knowledge and solutions to problems associated with cultural diversity management. It is worth noting that this can affect the way the allocation of structural funds is optimized.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: polityka spójności, kulturowe założenia, odrębność kulturowa, integracja.

Key words: cohesion policy, cultural assumptions, cultural identity, integration