

Irena Fierla

Rola państwa w polityce regionalnej : (wybrane zagadnienia)

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 17, 43-52

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

IRENA FIERLA

ROLA PAŃSTWA W POLITYCE REGIONALNEJ (WYBRANE ZAGADNIENIA)

Zmiany zachodzące we współczesnej gospodarce zarówno w skali świata jak i w kraju, sprawiają, że staje się ona coraz bardziej złożona, duże jest przy tym tempo zmian, w związku z czym ograniczone są możliwości odgórnego jej regulowania i centralnego nią zarządzania. Odnosi się to także do przestrzennego wymiaru gospodarki. Globalizacja powoduje, między innymi inne niż uprzednio podejście do wyboru lokalizacji działalności gospodarczej. Wobec powstawania wielkich międzynarodowych, wielopodmiotowych i o różnym zakresie działalności firm traci na znaczeniu krajowy wymiar lokalizacji. Poszukuje się efektywnych lokalizacji nie pojedynczych przedsiębiorstw lecz całych ich sieci. Wygrywają przy tym regiony odznaczające się innowacyjnością, przedsiębiorczością i kolejnymi cechami składającymi się na wyższą niż innych regionów konkurencyjność.

Na tym tle rodzi się pytanie czy celowe jest prowadzenie przez państwo polityki regionalnej oraz na czym ona powinna polegać, jaki powinien być jej zakres?

Dyskusja na ten temat jest u nas ciągle żywa, zwłaszcza od czasu przeprowadzenia nowej reformy administracyjnej kraju. Wraz z nią wzrosły bowiem znacznie zarówno uprawnienia jak i zadania samorządów terytorialnych. To właśnie organy samorządów wojewódzkich prowadzą własną politykę regionalną, odpowiadają za rozwój swych regionów. Jest to w pełni zasadne, zważywszy na duże zróżnicowanie struktury społeczno – ekonomicznej i jej wewnątrzregionalnego przestrzennego układu oraz innych czynników i warunków rozwoju poszczególnych regionów. Zróżnicowanie to w rzeczywistości jest na tyle duże, że we właściwy sposób może być dostrzeżone i uwzględnione oraz należycie wykorzystane w ukierunkowaniu rozwoju regionów przez ich organy samorządowe. Nie jest natomiast możliwe w miarę pełne uwzględnienie tej różnorodności w polityce regionalnej państwa. Przekazanie kreowania rozwoju regionów, wraz z ponoszeniem odpowiedzialności za ich realizację, jest też istotne z punktu widzenia efektywności wykorzystania środków przeznaczonych na ten cel. Ich szczupłość zmusza do dużej rozwagi w kierowaniu na realizację konkretnych celów i zadań.

Na czym powinna więc polegać rola polityki regionalnej państwa? Otóż poglądy na ten temat są zróżnicowane, generalnie rzecz biorąc, w zależności od tego czy mamy do czynienia ze zwolennikami polityki polegającej na zmniejszaniu dysproporcji występujących w poziomie rozwoju społeczno – ekonomicznego regionów w naszym kraju, czy też z przeciwnikami takiego jej kierunku, kładącymi akcent na korzyści towarzyszące rozwojowi regionów silnych gospodarczo, w tym zwłaszcza znacznie większą efektywność ekonomiczną ponoszonych w nich nakładów niż w regionach słabo rozwiniętych. Przedstawiony tu zgeneralizowany podział na zwolenników dwóch przeciwstawnych poglądów ma już niejako historyczny charakter, bowiem początki jego sięgają u nas kilkudziesięciu lat wstecz. Jest on jednak warty przytoczenia, ponieważ nadal utrudnia merytoryczną dyskusję na temat kształtowania polityki regionalnej państwa w naszym kraju. Utrudnia tym bardziej, że we współczesnej polityce regionalnej, w tym w Unii Europejskiej, akcent położony jest na rozwijanie i umacnianie konkurencyjność i regionów, nie zaś na niwelowaniu społeczno – ekonomicznych różnic pomiędzy regionami. Zbyt często, moim zdaniem w sposób niesłuszny i uproszczony jest to utożsamiane z umacnianiem konkurencyjności tych regionów, które reprezentują już duży potencjał w tym zakresie.

W warunkach polskich umacnianie konkurencyjności regionów jest bardzo ważnym, a nawet podstawowym zagadnieniem polityki regionalnej państwa. Powinno ono iść w parze ze wspieraniem rozwoju regionalnego prowadzonego przez samorządy, ale także z uwzględnieniem zapewnienia niezbędnego poziomu spójności społecznej i terytorialnej w państwie.¹ Jeśli potraktujemy te trzy człony jako elementy całości to okazuje się, że w polityce regionalnej państwa jest także miejsce, a co więcej potrzeba zajmowania się rozwojem regionów słabych ekonomicznie i podopadających, zapobiegania narastaniu coraz większych dysproporcji między nimi a pozostałymi. W nowym modelu polityki regionalnej problem tkwi więc nie w tym czy można nie dostrzegać i nie zajmować się regionami słabymi ekonomicznie i nie dążyć do nie pogłębiania się dystansu dzielącego je od regionów wyżej rozwiniętych lecz na zmianie metod osiągnięcia tego celu. Dotyczy to różnorodnych działań wiodących do wzrostu ich konkurencyj-

¹ Porównaj: J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, w: *Problemy rozwoju regionalnego*, pod re. J. Brdulaka, VII Kongres Ekonomistów Polskich, styczeń 2001, t. V, PTE, s. 13.

ności, a więc działań w kierunku umożliwienia im pozyskania przysłówowej „wędką a nie rybą”, co dominowało w dawnej polityce regionalnej w naszym kraju. Jest to istotne, bowiem abstrahowanie od tego w dłuższym okresie może doprowadzić do niemal całkowitego braku zdolności konkurencyjności i przyciągania działalności gospodarczej na ich teren. Jest to z całą wyrazistością, dostrzegane w Unii Europejskiej. Właśnie tam ukształtowany został nowy model polityki regionalnej, model oparty na wzroście konkurencyjności regionów. Równocześnie polityka ta jest skierowana na regiony ekonomicznie słabe lub podupadające, a więc w końcowym efekcie zmierzająca do poprawy ich pozycji w skali danego kraju czy międzynarodowej.

W Polsce mamy do czynienia z dużymi różnicami w stopniu rozwoju społeczno – ekonomicznego regionów. Różnice w wielkości wytworzonego PKB/ mieszkańca w najslabiej rozwiniętych województwach i w najwyższej rozwiniętych są ponad 2 – krotne i niemal 2 – krotne są także w przypadku dochodów do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na mieszkańca. W przypadku mniejszych jednostek terytorialnych, jakimi są wydzielane przez GUS podregiony, różnice są ponad 3 – krotne. Regiony o niskim PKB i dochodach gospodarstw domowych są słabo wyposażone w infrastrukturę, niski jest poziom edukacji mieszkańców, w większości cechuje je duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych i przeludnienie agrarne. Są to więc regiony słabe pod względem ekonomicznym i kapitału ludzkiego (intelektualnego), a tym samym małych możliwościach rozwojowych i zdolnościach konkurencyjności. Pozostawione same sobie, bez zewnętrznego wsparcia będą stanowiły enklawę regresu społeczno – ekonomicznego i ubóstwa. Jest także kilka regionów podupadłych, przy czym w większości z nich regres panuje nadal, ponieważ wraz z restrukturyzacją gospodarki, w szczególności zaś przemian w strukturze produkcji przemysłowej, utraciły dotychczasowe podstawy rozwoju. Co więcej w przypadku kilku regionów mamy do czynienia z nakładaniem się negatywnych historycznych następstw słabości ekonomicznej z następstwami wywołanymi restrukturyzacją przemysłu i upadkami funkcjonującymi w nich pojedynczych wielkich zakładów przemysłowych. Regionom tym bez wsparcia grozi zapaść ekonomiczna. Najbardziej przekonującym przykładem jest region śląski, którego restrukturyzacja przemysłu bez dofinansowania ze strony państwa nie jest możliwa. Nie można więc w polityce regionalnej państwa nie dostrzegać niezbędności jego interwencji w zakresie wyrównywania szans i wspierania rozwoju regionalnego. Brak tego rodzaju polityki, czy wręcz negowanie potrzeby uzyskania zdolności do konkurencyjności przez wszystkie regiony kraju stwarza groźbę dezintegracji społeczeń-

stwa i państwa. I tak moim zdaniem należy rozumieć dążność do „wyrównywania” poziomu rozwoju regionów.

Wobec zmian społeczno – ekonomicznych i politycznych zachodzących w naszym kraju, a także w Europie, w związku z postępującą integracją i poszerzeniem Unii Europejskiej o nowe kraje, dbałość o wewnątrz-krajową spójność społeczeństwa nabiera nowego istotnego znaczenia. Duże dysproporcje w poziomie społeczno – ekonomicznym regionów, a więc i warunków bytu ludności, mogą osłabiać jej więzi w regionach nie rokujących perspektyw rozwoju, a także więzi z krajem, który przez wiele jeszcze lat będzie uboższy od najsilniejszych ekonomicznie krajów UE. Mogą uwidocznąć się, nie zawsze w pożądanym sposób i w pożądanym kierunku, odrębności regionalne. Już dziś zastanowienia wymaga i warte rzetelnego zbadania jest zadeklarowanie w powszechnym spisie ludności przez część mieszkańców Górnego Śląska narodowości śląskiej a nie polskiej i co więcej dążenie przywódców do prawnego jej uznania. Nie wykluczone jest bowiem, że obok innych czynników, jest to następstwem restrukturyzacji i regresu przemysłu na tym terenie, rosnącego bezrobocia oraz pogarszających się materialnych warunków bytu ludności. Warto przy tym zwrócić uwagę, że pogarsza się też wyraźnie sytuacja na sąsiadującej z regionem śląskim Opolszczyźnie. O ile bowiem w 1997 r. PKB/ mieszkańca stanowił tam 90, 3 % przeciętnego w kraju, to w 2000 r. obniżył się do 8,5 %, zaś dochody do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na jednego mieszkańca zmniejszył się z 84,4 % do 79, 4%. Jest to w dużej mierze następstwem silnego powiązania przemysłu zachodniej części tego regionu z tradycyjnym przemysłem woj. śląskiego.

Strategię i plany rozwojowe poszczególnych województw opracowują organy samorządowe, ale również obecnie możliwości ich realizacji zależą w dużej mierze od państwa. Samorządy wojewódzkie nie mają bowiem możliwości samofinansowania własnej polityki rozwoju regionu. Uzależnione są one w tym zakresie od subsydiów rządowych. Stąd też wynika bardzo duża rola państwa we wsparciu samorządowej polityki rozwoju regionów, a zarazem znaczne ograniczenie roli samorządów w jej realizacji. W tej sytuacji istotne znaczenie ma w miarę precyzyjne określenie celów i preferencji polityki regionalnej państwa, w tym preferencji społecznych, opracowanie strategii rozwoju regionalnego, zgodnego ze strategią rozwoju społeczno – ekonomicznego kraju. Nie zapewnia to oczywiście z góry efektywnej, a także dostosowanej do planowanych potrzeb w regionach, alokacji środków ale w warunkach scentralizowania dużej ich części jest to wysoce pomocne, a nawet niezbędne.

Bardziej pełne prowadzenie przez samorządy polityki rozwoju regionalnego nie jest możliwe bez wzrostu zdolności samofinansowania jej, a więc większej niż dotąd decentralizacji środków przeznaczonych na nią.

Nie jest to równoznaczne ze zwolnieniem państwa z prowadzenia polityki regionalnej. Jest ona konieczna przede wszystkim ze względu na duże społeczno – ekonomiczne dysproporcje występujące pomiędzy regionami. Np. decentralizacją publicznych środków kierowanych na rozwój regionalny, w drodze zwiększenia udziału samorządów w pobieranych w ich regionach podatkach, musiałoby po pewnym czasie doprowadzić do wydatnego pogłębienia się dystansu dzielącego regiony słabe od najwyżej rozwiniętych, co jak już wskazywano zagraża spójności społecznej w kraju. Silne zróżnicowane są także struktury gospodarek regionów, w związku z czym ich unowocześnienie w niektórych z nich łączy się z wieloma negatywnymi następstwami zarówno ekonomicznymi jak i społecznymi w innych procesowi temu tworzy relatywnie dużą dynamikę rozwoju, stąd niezbędne jest dokonywanie centralnych korekt w dostępie do środków.

Problem celów i preferencji w polityce regionalnej państwa, a także decentralizacji publicznych finansów nabrał dużego znaczenia w kilku ostatnich latach, w związku z możliwością korzystania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, a będzie miał jeszcze większe kiedy Polska stanie się jej członkiem. Otóż zgodnie z dotychczasowymi ustaleniami najwięcej środków z funduszy strukturalnych w latach 2004 –2006 ma być przeznaczonych na rozwój regionalny. Jest to suma bliska 2,9 mld euro. Pełne jej wykorzystanie oznacza wzrost nakładów na wspieranie rozwoju regionów do kwoty przekraczającej 4 mld euro, bowiem jedną z zasad pozyskania środków z jakichkolwiek unijnych funduszy strukturalnych jest zasada „dodatkowości” – a więc traktowanie ich jako dodatkowego źródła finansowania. W praktyce oznacza to konieczność współfinansowania podejmowanych przedsięwzięć. Udział własny musi wynosić nie mniej niż 25 %, choć w rzeczywistości jest on trochę większy.²

Samorządy wojewódzkie, w ich obecnej sytuacji finansowej, będą miały duże trudności z wygospodarowaniem odpowiednich środków, mimo tego, że część ich będzie pochodzić ze środków prywatnych. Duża bowiem jest rola prywatnych przedsiębiorstw w budowaniu konkurencyjności regionów i wiele z nich jest zainteresowanych wykorzystaniem funduszy pochodzących z Unii. Jest to zgodne z obowiązującą zasadą partnerstwa, w myśl której w wykorzystaniu tych funduszy, obok administracji publicznej różnego szczebla, biorą udział również organizacje pozarządowe.

² W przypadku wykorzystania środków krajowych, w przeciwieństwie do pochodzących z Unii obowiązuje podatek VAT.

we, instytucje otoczenia biznesu, a także różne podmioty gospodarcze. Stąd też wyłania się pilna potrzeba poszukiwania większych niż dotąd źródeł dochodów samorządów, poprzez np. wzrost udziału w pobieranych podatkach, zwiększenie, w stosunku do obecnego, limitu zadłużania się samorządów. Łączy się to także z koniecznością nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.³

Sposób w jaki zostaną przeprowadzone zmiany w tym zakresie zaważy w dużej mierze na wykorzystaniu przez Polskę środków dwóch funduszy – europejskiego funduszu rozwoju regionalnego i europejskiego funduszu społecznego, którego łącznie stanowią źródło finansowania rozwoju regionalnego. Bardzo ważną sprawą jest przy tym fakt, że rząd zaproponował już kryteria podziału środków unijnych pomiędzy województwa. Są nimi liczba ludności, wielkość PKB/ mieszkańca oraz stopa bezrobocia. Według szacunków własnych dziennika „Rzeczpospolita” rozpiętość proponowanych dla poszczególnych województw środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi nieco ponad 36 euro, bowiem zamyka się w granicach 64,0 – 100,2 euro.⁴

Najmniejsze środki w przeliczeniu na jednego mieszkańca proponowane są dla województwa mazowieckiego, największe zaś dla woj. lubuskiego. W przypadku województwa mazowieckiego jest to związane zarówno z największym w kraju PKB/ mieszkańca, w 200 r. wynoszącym 151, 6 % przeciętnego oraz stale mniejszą o kilka punktów procentowych stopą bezrobocia niż przeciętnie w kraju (np. w IV kwartale 2001 r. wynosiła w kraju 18,5 %, a w woj. mazowieckim 15, 5 %). Jak na tym tle prezentują się proponowane nakłady ze środków unijnych z innych województwach ? Do relatywnie wysokich, prócz woj. lubuskiego, należą one w kolejności w woj. opolskim, warmińsko – mazurskim, podlaskim, świętokrzyskim, zaś do niskich, obok woj. mazowieckiego, w woj. śląskim, wielkopolskim, małopolskim. Nasuwa się więc wniosek, że poszukiwanie odpowiedzi na temat tego, czy skala preferencji stwarza jednak podstawy finansowania wskazujące na kierunek polityki państwa zmierzający do łagodzenia dysproporcji społeczno – ekonomicznych między regionami słabymi i silnymi czy też nie.

Otóż okazuje się, że w pięciu województwach, tj. świętokrzyskim, warmińsko – mazurskim, podlaskim, podkarpackim i lubelskim w 2000 r. PKB/ mieszkańca był niższy od osiągniętego w woj. mazowieckim aż o 48 – 55 %, zaś dochody gospodarstw domowych na jednego mieszkańca były

³ Porównaj: Rozmowa z Krystyną Gurbiel, wiceminister gospodarki, pracy i polityki społecznej, Optymizm na 90 %, *Rzeczpospolita* 1. II. 2003.

⁴ P. Blajer, Czas na konkrety, *Rzeczpospolita* 1.II. 2003

niższe w granicach 40 – 45 % , tymczasem wielkość środków na rozwój regionalny pochodzących z Unii tylko w woj. warmińsko – mazurskim była o niemal 44 % wyższa niż w woj. mazowieckim, zaś w województwie świętokrzyskim i podlaskim odpowiednio o nieco ponad 36 i 38 %. Oznacza to co najwyżej uwzględnienie nie zwiększania dysproporcji między najsilniej rozwiniętymi regionami a najlepiej rozwiniętymi. Nie dotyczy to jednak dwóch najsłabszych regionów – podkarpackiego i lubelskiego, dla których przewiduje się w przeliczeniu na mieszkańca zaledwie 20 % więcej środków niż w woj. mazowieckim.

Województwo mazowieckie nie stanowi jednak w pełni dobrej bazy porównawczej. Wynika to stąd, że jako jedyne w Polsce może utracić prawo do korzystania z unijnego funduszu strukturalnego. Zgodnie z obowiązującymi w Unii zasadami mogą z niego korzystać wyłącznie regiony w których PKB/ mieszkańca nie przekracza 75 % przeciętnego w Unii. Tymczasem szacuje się, że w 2000 r. w regionie mazowieckim wynosił on już niemal 59 %, a po jego obniżeniu w Unii, w wyniku przyłączenia nowych krajów będzie bliski 65 %. Stąd też woj. mazowieckie mogło być preferowane w podziale środków.

Nie grozi natomiast jeszcze długo utrata tych praw innym wyżej rozwiniętym u nas regionom, np. wielkopolskiemu, dolnośląskiemu, pomorskiemu mającym PKB/ mieszkańca nieco wyższy od przeciętnego w kraju. Mimo znacznego jego wzrostu w kilku ostatnich latach w woj. wielkopolskim stanowi on 41, 4 % przeciętnego w 15 krajach Unii, w woj. dolnośląskim – 40, 2%, a w pomorskim 39,1 %. Jest to jednak znacznie większy udział niż ma każdy z najsłabiej rozwiniętych naszych regionów, bowiem nie przekracza w nich 30 %. Należy on do najniższych nie tylko w obecnej Unii, ale będzie także taki w składającej się już niedługo z 25 krajów.

W porównaniu z woj. wielkopolskim PKB/ mieszkańca w pięciu najuboższych regionach Polski jest o 27 – 36 % niższy, zaś dochody na mieszkańca o 17 – 25 %. Ale także i w tym przypadku okazuje się, że środki unijne mogą umożliwić jedynie nie powiększenie dotychczasowego dystansu pomiędzy woj. wielkopolskim a warmińsko – mazurskim, świętokrzyskim i podlaskim, zaś w woj. podkarpackim i lubelskim są do tego niewystarczające.

Relatywnie duże środki, w stosunku do PKB i dochodów na jednego mieszkańca w porównaniu z woj. mazowieckim, proponowane są dla regionów o wysokiej stopie bezrobocia. To kryterium silniej zaważyło na rządowej propozycji podziału środków niż wielkość PKB/ mieszkańca. Względnie duże środki są więc przewidziane dla woj. zachodniopomorskiego (129 % w stosunku do woj. mazowieckiego), wcześniej przytacza-

nego warmińsko – mazurskiego (143,9 %), zwłaszcza zaś lubuskiego (156, 6 %), w którym stopa bezrobocia była największa w kraju i np. w IV kwartale 2001 r. wynosiła 26 %, podczas gdy przeciętna w Polsce sięgała 18,5 %. Jedynym preferowanym w przydziale środków (145, 1 % w stosunku do woj. mazowieckiego) województwem o niższej (17, 2 %) od przeciętnej stopie bezrobocia było woj. opolskie. Jest to region, co już podkreślano, o dużym i szybko postępującym regresie PKB i dochodów na mieszkańca w stosunku do ich ogólnokrajowych przeciętnych wartości.

Zasilanie regionów o dużym bezrobociu w pełni odpowiada zasadzie koncentracji obowiązującej przy wykorzystywaniu unijnych funduszy strukturalnych. W myśl tej zasady uznaje się, że wobec ograniczoności środków, w pierwszej kolejności muszą być one przeznaczone na: rozwój regionów o najniższym PKB/ mieszkańca, najwyższym bezrobociu, regionów o schyłkowych przemysłach wymagających restrukturyzacji, restrukturyzację rolnictwa i zagospodarowanie terenów przygranicznych. W przypadku Polski preferowanie tych regionów ma szczególne znaczenie wobec wyjątkowo wysokiego bezrobocia, nie notowanego obecnie ani w krajach „15” ani w przyszłej „25”.

Równocześnie jednak budzi się wątpliwość czy nie dzieje się to nadmiernym kosztem kilku innych województw, zwłaszcza Polski południowo – wschodniej. Regiony te z racji dużego rozdrobnienia gospodarstw rolnych cechuje przecież przeludnienie agrarne. Choć nie ma jeszcze pełnych danych dotyczących liczby pracujących w poszczególnych działach gospodarki, to ogłoszone fragmentaryczne wyniki spisu powszechnego ludności w pełni to potwierdzają. Otóż liczba pracujących wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym w przeliczeniu na 100 ha użytków rolnych w województwach małopolskim, świętokrzyskim, podkarpackim i lubelskim kształtuje się w granicach 16, 9 – 21, 6 os., podczas gdy w województwach zachodniopomorskim, warmińsko – mazurskim, lubuskim 4,5 – 5,8 os., a np. w woj. wielkopolskim 11,7 os.⁵

Znajduje się wśród nich spora grupa dawnej dwuzawodowej ludności wsi, która wraz z zapoczątkowaniem reform w naszej gospodarce, idących w parze z racjonalizacją zatrudnienia, ale także jego redukcją spowodowaną upadkiem wielu przedsiębiorstw, w pierwszej kolejności była zwalniana z pracy. Wiele z tych osób nie może mieć statusu bezrobotnych, bowiem posiada gospodarstwa rolne o powierzchni 2 ha przeliczeniowe

⁵ Obliczenia własne na podstawie: *Raport z wyników powszechnego spisu rolnego 2002. Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań. Powszechny spis rolny*, Warszawa GUS, 2003, s. 71; *Rocznik statystyczny województw 2002*, Warszawa GUS, s. 229

czy nieco większe. Są one jednak często na tyle małe, że nie mogą zapewnić odpowiednich źródeł utrzymania właścicielom i ich rodzinom.

Poprawę sytuacji w tego rodzaju regionach można wiązać jednakże nie tylko ze środkami pochodzącego z funduszu rozwoju regionalnego, lecz także z funduszu przeznaczanego na modernizację wsi i rolnictwa. Przyznane Polsce na ten cel środki w latach 2004 – 2006 mają wynosić ponad 1 mld euro. Niestety dotychczasowe ustalenia wskazują, że spora ich część, zwłaszcza w regionach o rozdrobnionej strukturze gospodarstw rolnych, nie będzie wykorzystana w efektywny sposób. Przeznaczone zostaną one na konsumpcję nie zaś inwestycje. Względy polityczne i populizm, zwłaszcza partii reprezentujących wieś, zmusił rząd do wynegocjowania możliwie największych środków na tzw. Dopłaty bezpośrednie dla rolników, między innymi kosztem zmniejszenia środków przeznaczonych na restrukturyzację i modernizację wsi. Oznacza to, że większość środków pochłona dopłaty zależne od powierzchni użytków rolnych posiadanych przez poszczególne gospodarstwa. W przypadku małych, liczących 2 – 3 ha gospodarstw będą one na tyle niewielkie (nieco poniżej lub powyżej 1 tys. zł.), że nie będą mogły wpłynąć na podniesienie ich na wyższy poziom. Nie wystarczą też na tworzenie warsztatów pozarolniczych miejsc pracy.

Z punktu widzenia podnoszenia konkurencyjności regionów duże znaczenie ma poprawa ich zagospodarowania infrastrukturalnego. Środki unijne jakie zostały przyznane na ten cel w latach 2004 – 2006 sięgają 1,6 mld euro. Są one przeznaczone na rozbudowę i modernizację infrastruktury technicznej, głównie drogowej, która w Polsce reprezentuje niski standard i czyni nasze regiony mało atrakcyjnymi dla lokalizacji inwestycji. Duża część środków, zgodnie z ustaleniami rządowymi, ma być skierowana na poprawę sieci transportowej aglomeracji warszawskiej i górnośląskiej. Tak więc regiony mazowiecki i śląski mają szanse na uzyskanie większych środków niż wynika to z udziału w regionalnym funduszu rozwoju. Dodatkowe korzyści osiągną także regiony przez których tereny będą budowane autostrady. Dotyczy to nie tyle samej wielkości środków wydatkowanych na ten cel, ile wydatnej poprawy położenia transportowego, a tym samym poprawy konkurencyjności części ich terenów. Autostrady stanowią bowiem obecnie magnes przyciągający inwestycje. Dotąd jednak nie ma pewności czy w najbliższych latach unijne fundusze przeznaczone w planach na budowę autostrad będą wykorzystane, wobec braku własnych środków na współfinansowanie.

Z naszkicowanych dotąd uwag nasuwa się wniosek, że polityka regionalna państwa odgrywa dużą rolę. Wynika to, ale tylko w pewnej mierze, z centralizacji finansów publicznych i braku zdolności samorządów do

samofinansowania rozwoju regionów. Sytuacja ta powinna się zmienić. „Jest to podstawowy warunek poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych na cele rozwojowe – dzięki ich efektywnej alokacji”⁶. Decentralizacja finansów publicznych nie powinna jednak prowadzić do utraty przez państwo roli koordynatora i korektora udziału w nich poszczególnych regionów, tak by nawet najsłabsze z nich i podupadające miały szanse budowania i utrzymywania zdolności do konkurowania. Łączy się to również z koordynacją rozdysponowania środków unijnych z funduszu regionalnego uwzględniającą, między innymi, możliwości ich wykorzystania wobec konieczności współudziału regionów w finansowaniu podejmowanych przedsięwzięć. Koordynacja jest potrzebna także dlatego, że w rzeczywistości na poprawę konkurencyjności regionów wpływa ich udział w innych funduszach strukturalnych, choć mogą one nie być w bezpośredniej dyspozycji samorządów regionów.

⁶ J. Szlachta, *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, w: *Problemy rozwoju regionalnego*, pod red. J. Brdulaka, t. V, VII Kongres Ekonomistów Polskich, styczeń 2001, PTE, s. 63.