



# HORYZONT WSCHODNI – PERSPEKTYWA REGIONALNA

*Grzegorz Gorzelak*

WIELKIE IDEE III



# HORYZONT WSCHODNI – PERSPEKTYWA REGIONALNA

*Grzegorz Gorzelak*



**eib.org/bigideas**

### **Horyzont wschodni – perspektywa regionalna**

© Europejski Bank Inwestycyjny, 2020.

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Wszelkie pytania dotyczące praw i licencji należy kierować na adres **publications@eib.org**

Zdjęcia: © EIB, Shutterstock, Gettyimages.

O zgodę na powielenie lub wykorzystanie zdjęć należy zwrócić się bezpośrednio do posiadacza praw autorskich.

Ustalenia, interpretacje i wnioski pochodzą od autorów i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Ten esej jest dostępny jako e-book w aplikacji Apple Books, w formacie Kindle, Kobo oraz na stronie **eib.org/bigideas**

Wydrukowano na DigiFiness® Silk FSC® Mix, Multiart® Silk FSC® Mix.

EBI używa papieru certyfikowanego przez Forest Stewardship Council (FSC), ponieważ produkują go ludzie, którzy lubią drzewa.

FSC promuje bezpieczną dla środowiska, korzystną społecznie i opłacalną ekonomicznie gospodarkę zasobami leśnymi na świecie.

Wszyscy wiemy, że czytanie jest dla nas dobre. Może też być dobre dla naszej planety, o ile będziemy używać odpowiedniego papieru.

Druk: Imprimerie Centrale



pdf: QH-02-20-676-PL-N ISBN 978-92-861-4722-7 doi: 10.2867/24320

eBook: QH-02-20-676-PL-E ISBN 978-92-861-4721-0 doi: 10.2867/47650

## WSTĘP


Kraje i regiony Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) doświadczyły wielu trudności. Odbudowały niepodległość u progu XX wieku, przetrwały panowanie totalitarnych i autorytarnych reżimów komunistycznych, stanęły przed nowymi wyzwaniami gospodarczymi i politycznymi na początku lat 90. oraz na początku XXI wieku powróciły do Europy z perspektywą stabilnego rozwoju.

Mimo różnych trajektorii transformacji postsocjalistycznej i zakłóceń w relacjach z Unią Europejską spowodowanych odradzeniem się ostatnio w niektórych z nich autorytarnych systemów władzy, kraje EŚW – choć od siebie różne – mają wiele wspólnego, a regionalne procesy – w znacznym stopniu kształtowane przez polityki UE – mogą pomóc w odkrywaniu nowych wymiarów rozwoju, sprzyjając demokracji, spójności i rozwojowi środkowo-wschodnich członków Unii Europejskiej.

Grzegorz Gorzelak jest profesorem nauk ekonomicznych pracującym w Uniwersytecie Warszawskim, specjalizującym się w problematyce polityki i budowania strategii rozwoju regionalnego i lokalnego. Współpracował z Bankiem Światowym, OECD, Dyrekcją Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji Europejskiej, kilkoma agendami rządowymi w Polsce i na Ukrainie, a także z władzami regionalnymi i lokalnymi.

Jest to czternasty esej z serii *Big Ideas* (Wielkie idee), opublikowanej przez Europejski Bank Inwestycyjny.

EBI zwrócił się do międzynarodowych liderów opinii i ekspertów o napisanie esejów na temat najważniejszych aktualnie kwestii. Eseje przypominają nam o tym, że musimy zmienić sposób myślenia, aby chronić środowisko, promować równość i ulepszać życie ludzi na całym świecie.



# **HORYZONT WSCHODNI**



## HORYZONT WSCHODNI

Trajektorie dziejów krajów i regionów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) na przestrzeni ostatniego stulecia są dowodem na to, że prawie wszystko jest możliwe. W tym stosunkowo krótkim okresie kraje te odzyskały niepodległość, ucierpiały podczas drugiej wojny światowej, doświadczyły panowania totalitarnych i autorytarnych reżimów komunistycznych, aby wreszcie powrócić do Europy, przechodząc z „peryferii” do „centrum” rozwiniętego świata. Choć na początku członkostwa w UE „koniec historii” mógł się wydawać uprawnionym sposobem patrzenia na przyszłość EŚW, to ostatnio pewne niespodziewane zjawiska osłabiły te nadzieje i postawiły nowe wyzwania przed nowymi państwami członkowskimi.

Wśród nich na pierwszy plan wysuwają się wyzwania natury politycznej i gospodarczej. Po początkowym okresie konwergencji instytucjonalnej, kilka lat temu w niektórych krajach EŚW pojawił się i rozprzestrzenił nurt prawicowych ruchów populistycznych, a europejskie wartości demokracji deliberatywnej i praworządności zostały zastąpione przez rosnącą centralizację, łamanie porządków konstytucyjnych, a nawet wprowadzanie elementów rządów autorytarnych. Kryzys migracyjny z lat 2015–2016 zaostrzył te procesy, ponieważ żaden z krajów EŚW nie zgodził się ze stanowiskiem UE w kwestii polityki migracyjnej. Tak więc sensowność rozszerzenia UE na Wschód, choć nie została jeszcze otwarcie zakwestionowana, zostaje obecnie poważnie podana w wątpliwość, a rozszerzenie to jawi się jako geopolityczna decyzja już mniej oczywista niż dekadę temu.

**“ Po początkowym okresie konwergencji instytucjonalnej, kilka lat temu w niektórych krajach EŚW pojawił się i rozprzestrzenił nurt prawicowych ruchów populistycznych, a europejskie wartości demokracji deliberatywnej i praworządności zostały zastąpione przez rosnącą centralizację.**

MARZEC 2020, 55. MIĘDZYNARODOWY FESTIWAL FILMOWY W KARLOWYCH WARACH, JEDEN Z NAJSTARSZYCH FESTIWALI FILMOWYCH NA ŚWIECIE, ZOSTAŁ ODWOŁANY Z POWODU PANDEMII COVID-19.

Mezinárodní filmový festival  
Karlovy Vary uvádí

# TADY VARY

ve vašem kině

3.–11. 7. 2020

[www.kviff.com](http://www.kviff.com)





Ostatnia pandemia COVID-19 przyniosła dodatkowe trudności i wyzwania ekonomiczne. Należy pamiętać, że sukces gospodarczy Europy Środkowo-Wschodniej był w dużej mierze wynikiem włączenia tych krajów w globalne łańcuchy wartości i przeniesienia wielu branż z zachodu na wschód Europy. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) były głównym kanałem transferu innowacji i technologii do krajów EŚW. Globalna recesja wywołana pandemią poważnie zagroziła sieciom dostaw, od których gospodarki tych krajów są mocno uzależnione. Kolejnym polem, na którym gospodarki Europy Środkowo-Wschodniej ucierpiały z powodu pandemii, stał się także szeroko pojęty sektor turystyczny.

Powyższe dwa wyzwania mają swój wymiar regionalny. Zmiany polityczne zachodzące w niektórych krajach EŚW zdecydowanie negatywnie wpływają na samorządy lokalne i regionalne, które zdobyły już silną pozycję w instytucjonalnym i politycznym porządku zarządzania publicznego. Kryzys gospodarczy może dotknąć metropolitalne rdzenie krajów EŚW, które po przejściu postsocjalistycznych przemian stały się główną siłą napędową transformacji, przyciągając BIZ do usług opartych na nowoczesnych technologiach i wykorzystaniu wiedzy. Przejście na tryb pracy zdalnej może negatywnie wpłynąć na zatrudnienie w metropoliach Europy Środkowo-Wschodniej i ograniczyć funkcjonowanie wielu nowych biur, a także hoteli, apartamentów i usługodawców turystycznych w największych miastach EŚW. Podobnie osłabienie sieci dostaw może zagrozić rozwojowi szeregu regionów przemysłowych, które przeszły udaną restrukturyzację, w dużej mierze dzięki napływowi kapitału z Europy Zachodniej (w niektórych przypadkach zagrożonemu protekcjonizmem rządów kilku państw UE).

Czy należy spoglądać na te zjawiska z pesymizmem? Prawdopodobnie nie – na przestrzeni ostatniego stulecia kraje EŚW pokazały bowiem, że potrafią pokonać nawet najpoważniejsze trudności, aby dziś móc korzystać z pomocy ze strony Unii Europejskiej i innych wielorakich korzyści płynących z członkostwa w UE – tak wysoko cenionych przez społeczeństwa EŚW (nawet mimo eurosceptycznych wypowiedzi niektórych czołowych polityków tych krajów, którzy milkną jednak, gdy jest mowa o transferach finansowych).

POMNIK CESARZA RZYMSKIEGO  
ANTONINUSA PIUSA (86–161 N.E.),  
SAALBURG, FRANKFURT, NIEMCY

VILELMVS... DERICI... S GVILELMI MAGNI NE  
NNO REGNI X... M ET HONOREM PAREN  
STELLVM LIM... SAALABVRGENSE REST

# WYBOISTA PRZEMIANA

## WYBOISTA PRZEMIANA

Postsocjalistyczną transformację Europy Środkowo-Wschodniej można uznać za jedno z największych osiągnięć w historii nowożytnej. Nagle z autokratycznego systemu politycznego i gospodarki centralnie planowanej wyłoniła się grupa krajów, które w ciągu jednego pokolenia były w stanie zbudować pluralistyczne demokracje i otwarte gospodarki rynkowe, a ich rozwój gospodarczy postępował szybko<sup>[1]</sup>.

Nie był to, oczywiście, proces niezakończony: na wszystkich etapach transformacji – a zwłaszcza w okresie światowego kryzysu finansowego lat 2008–2009 – pojawiło się wiele trudności, wstrząsów i napięć. Mimo to już na początku XXI wieku większość krajów EŚW spełniała podstawowe standardy wyznaczone przez Unię Europejską i zaczęło osiągać wyraźną konwergencję z krajami Europy Zachodniej, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i instytucjonalnym.

Kwestia konwergencji<sup>[2]</sup> jest szczególnie ważna, ponieważ kraje EŚW były przez wieki słabiej rozwinięte niż ich zachodni sąsiedzi. Było to wynikiem długotrwałych procesów historycznych (F. Braudel nazywał to zjawisko *longue durée*<sup>[3]</sup>) zapoczątkowanych w czasach Cesarstwa Rzymskiego (większość obecnych krajów EŚW znajdowało się poza jego granicami, czyli poza *limes*). Sytuację pogłębił dodatkowo podział Europy na bardziej rozwiniętą część zachodnią – która w XVI w. zwróciła się od rolnictwa ku przemysłowi i od feudalizmu ku kapitalizmowi – i część wschodnią, w której przez długi czas (nawet do XIX w.) utrzymywał się system feudalny, a gospodarka była oparta na rolnictwie. Nie tak dawny podział Europy przez Żelazną Kurtynę – na Wschód i Zachód – po drugiej wojnie światowej pogłębił zacofanie Europy Środkowo-Wschodniej<sup>[4]</sup>. Choć w ostatnich 30 latach ta strukturalna luka nie została całkowicie zlikwidowana, to jednak istotnie się zmniejszyła. Używając terminologii

**“ Postsocjalistyczną transformację Europy Środkowo-Wschodniej można uznać za jedno z największych osiągnięć w historii nowożytnej.**

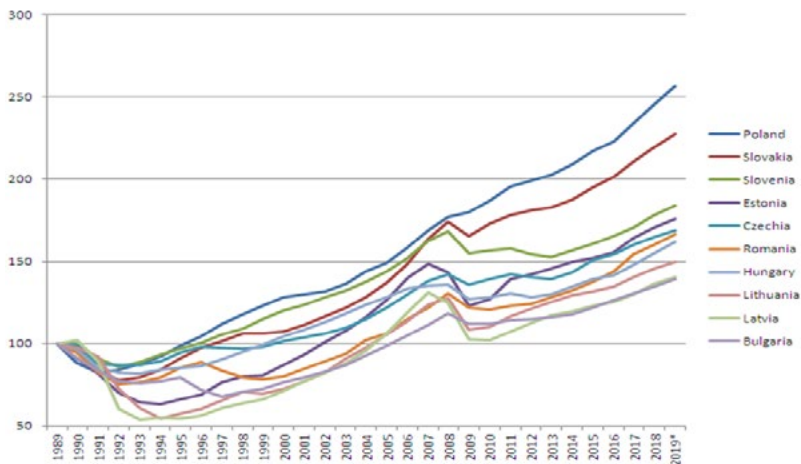


„ŻNIWA”, WŁADIMIR DONATOWICZ  
ORŁOWSKI (1842–1914)



Wallersteina<sup>[5]</sup>, można powiedzieć, że EŚW rozpoczęła swoją podróż z „peryferii” do „centrum” Europy, przybliżając większość swoich regionów do centrów kapitału, technologii oraz demokracji.

**Rys. 1 :** Dynamika wzrostu PKB, 1989 = 100, ceny stałe.



\*Szacunki. Różne źródła. Wykres przygotowany wspólnie z M. Smętkowskim.

Kraje EŚW są wewnętrznie zróżnicowane, a procesy zachodzące w poszczególnych układach terytorialnych tych krajów przybierały różne formy i kształty. Ponadto szereg wyzwań, przed którymi stanęły te kraje, ma wyraźny wymiar regionalny.

Kraje EŚW odniosły korzyści z Polityki Spójności UE i Wspólnej Polityki Rolnej – dwóch najważniejszych priorytetów Unii Europejskiej. Jednak nastroje polityczne panujące obecnie w niektórych krajach tego regionu mogą stanowić jedno z najtrudniejszych wyzwań dla przyszłości integracji europejskiej i dalszego pogłębiania spójności tych krajów z Zachodem.



W 1989 ROKU DWA MILIONY OSÓB  
CHWYCIŁO SIĘ ZA RĘCE, BY UTWORZYĆ  
LUDZKI ŁAŃCUCH W TRZECH  
PAŃSTWACH BAŁTYCKICH.



BALTI KETT BALTIC WAY  
TALLINN RIGA VILNIUS



## REGIONY EUROPY ŚRODKOWO- WSCHODNIEJ PO EPOCE SOCJALIZMU

Kraje EŚW weszły w trudną fazę transformacji (większość z nich zrobiła to w 1990 r., a republiki bałtyckie nieco później – wraz z upadkiem Związku Radzieckiego) z silnie spolaryzowanymi strukturami regionalnymi i głębokimi nierównościami przestrzennymi, szeregiem miast nadmiernie uprzemysłowionych, słabo rozwiniętą infrastrukturą, zanieczyszczonym środowiskiem i prawie całkowicie (poza Polską) zlikwidowaną prywatną własnością gruntów rolnych. Po 1990 r. wszystkie musiały zmagać się z głęboką recesją, która w niektórych z nich pochłonęła aż 20% ich PKB (por. rys. 1). Upadek wielu zakładów przemysłowych, spowodowany głównie brakiem konkurencyjności w nowej, otwartej gospodarce, radykalne zmiany w strukturze własności rolnej oraz bezprecedensowo wysokie bezrobocie i rozrastające się obszary ubóstwa kształtowały rzeczywistość społeczno-gospodarczą tych krajów na początku transformacji postsocjalistycznej.

**“ Kraje EŚW weszły w trudną fazę transformacji z silnie spolaryzowanymi strukturami regionalnymi i głębokimi nierównościami przestrzennymi, szeregiem miast nadmiernie uprzemysłowionych, słabo rozwiniętą infrastrukturą, zanieczyszczonym środowiskiem i zlikwidowaną prywatną własnością gruntów rolnych.**

W pierwszej fazie tej transformacji struktury regionalne charakteryzowały się silnym zróżnicowaniem. Można wyróżnić kilka typów regionalnych reakcji na transformację.



PRAGA JEST PRZYKŁADEM LIDERA  
REGIONALNEGO.



**Tabela 1.** Reakcje regionalne na proces transformacji postsocjalistycznej.

		Reakcje regionalne na proces transformacji	
		pozytywna	negatywna
Pozycja regionów w gospodarce socjalistycznej	silna	<p><b>LIDERZY</b>  <b>pozytywna kontynuacja</b>                      Stolice i duże miasta</p> <p><i>Zdywersyfikowana gospodarka, wykwalifikowana siła robocza, dobra infrastruktura i rozwinięte instytucje</i></p>	<p><b>PRZEGRANI</b>  <b>negatywna nieciągłość</b>                      Regiony przemysłowe</p> <p><i>Specjalizacja przemysłu, tereny poprzemysłowe, niskie lub mało zróżnicowane kwalifikacje</i></p>
	slaba	<p><b>ZWYCIĘZCY</b>  <b>pozytywna nieciągłość</b>                      Regiony turystyczne i poddawane reindustrializacji</p> <p><i>Popyt zewnętrzny na ich potencjały</i></p>	<p><b>MARUDERZY</b>  <b>negatywna kontynuacja</b>                      Regiony wiejskie, peryferyjne</p> <p><i>Słabo dostępne, przestarzałe struktury, niskie kwalifikacje, migracja wewnętrzna</i></p>

Źródło: Gorzelak G., „Regional development in Central and Eastern Europe”, [w:] Blokker P. i Dalago B. (red.): *Regional Diversity and Local Development in New Member States*, Nowy Jork, Palgrave Macmillan, 2009.

**Liderzy – regiony metropolitalne.** W silnie uprzemysłowanej gospodarce socjalistycznej duże miasta były najsilniejszymi ośrodkami systemów terytorialnych Europy Środkowo-Wschodniej. Po upadku Związku Radzieckiego regiony te przeszły proces restrukturyzacji, którego głównym zjawiskiem była dezindustrializacja. Jednak ze względu na swoje zróżnicowane struktury społeczno-gospodarcze i dobre skomunikowanie były one w stanie zaoferować najlepsze warunki lokalizacji dla najbardziej dynamicznych sektorów: usług międzynarodowych opartych na wiedzy (finansowych, zarządczych, turystycznych, badań naukowych), handlu wysokiej jakości – tzw. funkcji metropolitalnych<sup>[6]</sup>. Co więcej, okalające je tereny podmiejskie rozrastały się jeszcze szybciej ze względu na gwałtowną i przeważnie niekontrolowaną suburbanizację terenów mieszkalnych klasy średniej i wyższej. Przykładami liderów regionalnych są wszystkie stolice krajów EŚW oraz duże (mające ponad pół miliona mieszkańców) miasta w Polsce.

**Przegranymi** okazały się stare regiony przemysłowe, które w gospodarce socjalistycznej odgrywały ważną rolę, przyciągając migrantów ze wsi i oferując



STARA ELEKTROWNIA WĘGLOWA  
W CHORZOWIE NA GÓRNYM ŚLĄSKU.  
HISTORYCZNY REGION GÓRNEGO  
ŚLĄSKA POŁOŻONY JEST GŁÓWNIEM  
W POLSCE, Z NIEMIECZKIEMI CZĘŚCIAMI  
W CZECHACH.





im stosunkowo dobrze płatne miejsca pracy. Gospodarki tych regionów nie były jednak zróżnicowane, warunki życia były tam stosunkowo słabe – ze względu na opóźnioną lub ułomną urbanizację (lub<sup>[7]</sup>), kwalifikacje siły roboczej były relatywnie niskie i wąsko wyspecjalizowane, a środowisko naturalne z czasem uległo degradacji. Ich restrukturyzacja okazała się długa i bolesna – niektóre z tych miast i regionów przemysłowych dopiero niedawno były w stanie ponownie wejść na ścieżkę wzrostu i rozwinąć nowoczesne sektory przemysłowe oraz niektóre funkcje metropolitalne. Związany z węglem i stałą region górnośląski, miasta stoczniove nad Bałtykiem, regiony przemysłu tekstylnego, takie jak Łódź i jej okolice w Polsce, czy region Mariboru w Słowenii – to przykłady regionów przemysłowych, które musiały przejść trudną restrukturyzację, obciążoną niekiedy wysokimi kosztami społecznymi.

**Zwycięzcy – regiony turystyczne oraz regiony korzystnej reindustrializacji.** Grupa ta obejmuje szereg regionów, których potencjał nie został dostrzeżony w socjalistycznym, przemysłowym modelu rozwoju, a które miały możliwość zareagowania na pojawiający się popyt w otwartej, konkurencyjnej gospodarce (np. regiony turystyczne). Kilka innych regionów, w których wystąpiło zjawisko reindustrializacji (będącej często wynikiem inwestycji zagranicznych, które przyniosły nowe technologie, nowe produkty i przyczyniły się do otwarcia nowych rynków), również radziło sobie całkiem dobrze. Niektóre Specjalne Strefy Ekonomiczne, zlokalizowane w obszarach problemowych (peryferyjnych, słabo rozwiniętych, z dużym bezrobociem), sprzyjały ożywieniu gospodarczemu. Region rzeszowski w południowo-wschodniej Polsce to doskonały przykład regionu, którego przemysł odrodził się dzięki napływowi inwestycji zagranicznych, głównie w sektorze high-tech; podobnie korytarz drogowy Budapeszt–Győr, rozciągający się aż do Wiednia, po otwarciu granic stał się klastrem biznesowym; swój rozwój przyspieszyły też regiony północno-zachodniej Rumunii dzięki korzystnemu położeniu (mniejsza odległość od centrum Europy) i potencjałowi turystycznemu.

KLASZTOR FRANCISZKANÓW  
W DUBROWNIKU, OBSZAR  
ŚWIATOWEGO DZIEDZICTWA  
UNESCO, CHORWACJA.



**W większości krajów maruderami były regiony wschodnie.** Ten niedorozwój strukturalny należy przypisać procesom Braudelowskiego *longue durée*, późnośredniowieczna modernizacja podzieliła bowiem kraje EŚW wzdłuż linii Gdańsk–Wisła–Peszt–Pecz–Ragusa (obecnie Dubrownik). Przepływ innowacji technologicznych (głównie w rolnictwie) i instytucjonalnych (lokacje miast na prawie magdeburskim i lubeckim, zakładanie klasztorów i uniwersytetów) z Europy Zachodniej na Wschód w zasadzie nie przekraczał tej linii, przez co większość regionów wschodnich EŚW pozostawała w tyle za zachodnimi, co powodowało, że procesy transformacji post-socjalistycznej przebiegały tam relatywnie wolniej.

Po 1990 r. w rozwoju zatrzymały się także niektóre regiony przygraniczne położone na wschodnim krańcu UE-15, takie jak region sudecki w Czechach, w pobliżu granicy z Niemcami, czy północne regiony Bułgarii wzdłuż granicy z Rumunią, jak również południowe regiony Bułgarii graniczące z Grecją. W krajach bałtyckich najbardziej ucierpiały regiony graniczące z Białorusią i Rosją (wyjątkiem jest wileński region stołeczny). Obszary te są słabiej rozwinięte i pozbawione dużych ośrodków miejskich oraz nowoczesnej infrastruktury transportowej. W przeważającej części regionów zaliczonych do grupy maruderów maleje liczba mieszkańców z powodu migracji ludności do większych miast i za granicę. Większość z nich nie jest także atrakcyjna dla kapitału zagranicznego, a dostępny kapitał krajowy jest niewystarczający.



TYSIĄCE POLAKÓW ZEBRAŁO SIĘ,  
BY WYSŁUCHAĆ PRZEMÓWIENIA  
LECHA WAŁĘSY PRZED WYBORAMI  
PREZYDENCCKIMI W 1990 ROKU.



# WCZESNE LATA 90.: PIERWSZE DEMOKRATYCZNE WYBORY

## WCZESNE LATA 90.: PIERWSZE DEMOKRATYCZNE WYBORY

Reformy instytucjonalne zmierzające do budowy systemu demokratycznego objęły także publiczne zarządzanie terytorialne i politykę regionalną. Przywrócenie *samorządu lokalnego i regionalnego*<sup>[8]</sup> było ważnym elementem rozwoju instytucji demokratycznych. Wprowadziło ono intelektualną i polityczną rewolucję, a także zmiany w mechanizmach rozwoju gospodarczego.

Pierwsze w pełni demokratyczne wybory w Europie Środkowo-Wschodniej odbyły się 27 maja 1990 r. w Polsce – były to wybory samorządowe. Kilka miesięcy później demokratyczne wybory do przywróconych samorządów odbyły się również w Czechach, na Węgrzech i Słowacji, a wkrótce potem – w innych krajach EŚW. W krajach tych przeprowadzono szereg reform, a w niektórych z nich utworzono szczeble ponadlokalne. Obecnie struktury terytorialne krajów EŚW obejmują trzy szczeble terytorialnej administracji publicznej (Polska), dwa szczeble (Chorwacja, Czechy, Węgry, Rumunia i Słowacja) bądź tylko jeden szczebel – w przypadku mniejszych krajów bałtyckich, takich jak Litwa, Łotwa i Estonia.

Choć na początku procesu demokratyzacji władze regionalne we wszystkich krajach były słabe, to jednak nie podjęto wówczas pełnej reformy samorządów na szczeblu regionalnym (ponadlokalnym). W rezultacie regiony nie były dla rządów krajowych wystarczająco silnymi partnerami.

**“ Choć na początku procesu demokratyzacji władze regionalne we wszystkich krajach były słabe, to jednak nie podjęto wówczas pełnej reformy samorządów na szczeblu regionalnym. W rezultacie regiony nie były dla rządów krajowych wystarczająco silnymi partnerami. ”**



PORT W MIEŚCIE KOPER, SŁOWENIA.



Po upadku systemu scentralizowanego w żadnym z krajów EŚW nie opracowano kompleksowej polityki regionalnej, a regionalne aspekty polityki społecznej czy gospodarczej praktycznie nie istniały<sup>[9]</sup>. W rzeczywistości rządy wszystkich tych krajów pozostawiły rozwiązanie „problemów regionalnych” tzw. siłom rynkowym, pozwalając na to, by nowe systemy gospodarcze w ich krajach były kształtowane przez procesy sektorowe. Jedynie polityka zatrudnienia oraz walki z bezrobociem stała się głównym obszarem interwencji rządowych, które miały wymiar przestrzenny czy regionalny w zakresie stosowania niektórych instrumentów ekonomicznych (zachęt inwestycyjnych, rozszerzonych świadczeń dla bezrobotnych itp.) w regionach dotkniętych wyjątkowo wysokim bezrobociem<sup>[10]</sup>. Rozwój polityki regionalnej następował powoli, a przystąpienie do UE wymusiło przygotowanie krajowych strategii rozwoju i ich przestrzennych oraz regionalnych elementów. Do opracowania własnych strategii zostały zobligowane również poszczególne regiony krajów EŚW.

Opisana powyżej typologia regionalna (liderzy, przegrani, zwycięzcy, maruderzy) przetrwała zasadniczo przez cały okres po 1990 r. Procesy te odzwierciedlają regionalne wartości PKB na mieszkańca (PPP) (rys. 2 i 3).

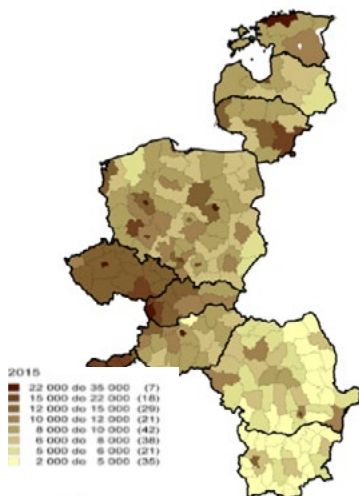
**“ Słowenia i Czechy są obecnie krajami najwyżej rozwiniętymi i jednocześnie najmniej zróżnicowanymi regionalnie. Bułgaria i Rumunia to kraje najslabiej rozwinięte i bardziej zróżnicowane wewnątrznie.**

45% ŚWIATOWEJ PRODUKCJI OLEJU  
RÓŻANEGO POCHODZI Z BUŁGARII.

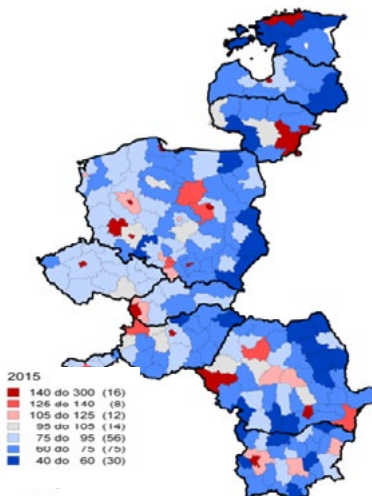




**Rys. 2 :** PKB na mieszkańca, PPP, 2015, EUR



**Rys. 3 :** PKB na mieszkańca, PPP, 2015, kraj = 100



Źródło: Gorzelak G. i Smętkowski M., „Regional dynamics and structural changes in Central and Eastern European countries”, [w:] Gorzelak G. (red.), *Social and Economic... op. cit.*, str. 207–224.

Słowenia i Czechy są obecnie krajami najwyżej rozwiniętymi i jednocześnie najmniej zróżnicowanymi regionalnie<sup>[11]</sup>. Bułgaria i Rumunia to kraje najstąbiej rozwinięte i bardziej zróżnicowane wewnętrznie (rys. 4 i 5).

Wszystkie regiony NUTS3 w Europie Środkowo-Wschodniej<sup>[12]</sup> zawierające duże miasta wykazują wyższe wartości PKB na mieszkańca. Według rankingu opracowanego na podstawie powiązań biznesowych<sup>[13]</sup> Warszawa zaliczana jest do miast „Alfa”, Praga i Budapeszt są w grupie „Alfa minus”, Bukareszt w „Beta plus”, Sofia i Zagrzeb w „Beta”, Bratysława w „Beta minus”, Ryga w „Gamma plus”, a Lublana, Tallin i Wilno w „Gamma”. Miasta te są widoczne na mapach globalnego biznesu, co pozwala im rozwijać nowoczesne gospodarki dzięki usługom opartym na wiedzy. I odwrotnie, kilka wschodnich regionów peryferyjnych, takich jak południowo-wschodni region Łotwy i wschodnie regiony Polski, Węgier, Słowacji, Czech i Rumunii, wciąż ma najniższe wartości PKB na osobę. Wynika to w dużej mierze

SKYTOWER JEST NAJWYŻSZYM  
BIUROWCEM W BUKARESZCIE ORAZ  
W CAŁEJ RUMUNII.





z faktu, że w ich gospodarce relatywnie dużą rolę odgrywa rolnictwo, ale także z ich słabej dostępności transportowej, stosunkowo niskiego poziomu umiejętności i kwalifikacji oraz odpływu migracyjnego.

Ogólnie rzecz biorąc, od lat 90. XX wieku w makroregionie EŚW wyraźnie dominowała tendencja do dywergencji regionalnej, powodowana zarówno przez metropolizację, jak i stagnację w najsłabszych, peryferyjnych regionach – te dwa czynniki w największym stopniu wpływały na ten proces. Jednak po kryzysie finansowym z lat 2008–2010 można było zaobserwować pewne oznaki odwrócenia tej tendencji (rys. 4). W większości krajów EŚW, z wyjątkiem Rumunii i Bułgarii, regionalne różnicowanie się PKB na mieszkańca nieoczekiwanie wyhamowało, a w niektórych – nawet się odwróciło.

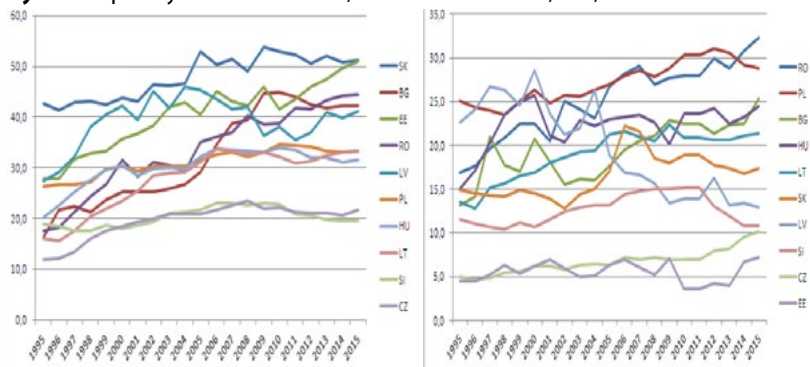
Istnieje kilka hipotez wyjaśniających to zjawisko. Pomiędzy skrajnościami „liderów” i „maruderów”, którzy w rankingach PKB na osobę utrzymują najwyższe i najniższe pozycje, znaczące zmiany zaszły w grupie regionów, których tempo rozwoju zależało od postępów w procesie restrukturyzacji oraz zróżnicowania lokalnych struktur gospodarczych. Po pierwsze, szereg regionów przemysłowych (rzadko jednak były to te zdominowane przez tradycyjne branże) przeszło pomyślnie proces restrukturyzacji, awansując w regionalnych rankingach PKB na osobę (np. wspomniany region rzeszowski, ale także Debreczyn i Miskolc oraz kilka regionów słowackich). Po drugie, większość „zwycięzców”, wśród których były relatywnie mniej rozwinięte regiony, szybko się rozwinęła i awansowała w tych rankingach. Po trzecie, początkowo ograniczony zasięg przestrzenny dyfuzji wzrostu gospodarczego z ośrodków metropolitalnych zaczął się zwiększać. Ponadto migracja z mniej rozwiniętych, peryferyjnych regionów wschodnich doprowadziła do powstania prostego statystycznego efektu wzrostu wartości PKB na mieszkańca. Widoczny jest także wpływ polityk UE – Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej, nakłady w ramach Polityki Spójności na mieszkańca są bowiem większe w słabiej rozwiniętych regionach krajów EŚW, a środki w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (w wartościach bezwzględnych) są, oczywiście, chętniej wydatkowane na rzecz terenów mniej rozwiniętych, na których rolnictwo



# COMMON AGRICULTURAL POLICY

odgrywa relatywnie większą rolę, niż na terenach zurbanizowanych, i wspomagają te pierwsze w rozwoju.

**Rys. 4.** Współczynniki zmienności, PKB na mieszkańca, PPP, NUTS3.



Źródło: Gorzelak G. i Smętkowski M., 2020, op. cit.

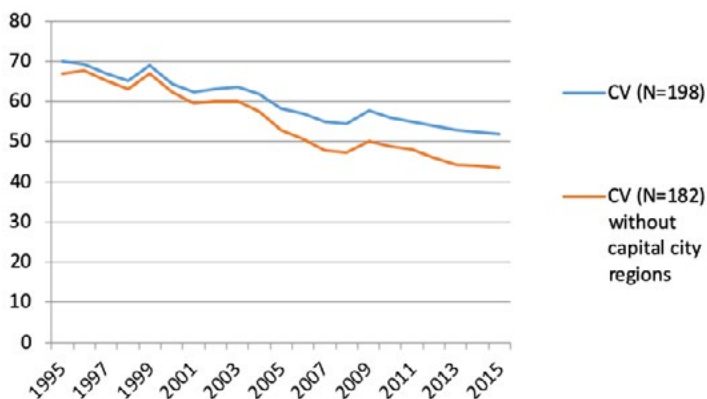
Można więc ostatnio zaobserwować wyraźną konwergencję PKB na mieszkańca w całym zbiorze regionów NUTS3<sup>[14]</sup> Europy Środkowej i Wschodniej (rys. 5). Jest to łączny rezultat konwergencji między krajami EŚW oraz konwergencji regionalnej wewnątrz tych krajów.





Do lat 2010–2012 efekt konwergencji obserwowany we wszystkich regionach Europy Środkowo-Wschodniej wynikał głównie z konwergencji między krajami, które jednocześnie podlegały regionalnemu różnicowaniu, a ponieważ konwergencja między krajami była silniejsza niż dywergencja regionalna wewnątrz tych krajów, rezultatem była ogólna konwergencja regionalna. Później konwergencja wystąpiła także na obu tych poziomach (wykazała to również ocena ex post polityki spójności z lat 2007–2013)<sup>[15]</sup>. Proces ten prawdopodobnie potwierdza tzw. hipotezę Williamsona<sup>[16]</sup>, zgodnie z którą zależność między poziomem rozwoju krajów a ich wewnętrznym zróżnicowaniem terytorialnym przyjmuje kształt „odwróconej litery U”: na pierwszych etapach rozwoju różnice rosną, ale po osiągnięciu pewnego poziomu zaczynają się zmniejszać<sup>[17]</sup>. Może to oznaczać, że kraje EŚW osiągnęły „dojrzałość” pod względem poziomu rozwoju i jego regionalnej struktury.

**Rys. 5.** Współczynniki zmienności, PKB na mieszkańca, PPP, NUTS3.



Źródło: Gorzelak G. i Smętkowski M., 2020, op. cit.



**WYZWANIA:  
INNOWACJE, WZROST  
DEMOGRAFICZNY  
I ZMIANA KLIMATU**

## WYZWANIA: INNOWACJE, WZROST DEMOGRAFICZNY I ZMIANA KLIMATU

Przed krajami EŚW i ich regionami stoi szereg wyzwań. Najważniejsze z nich dotyczy zdolności ich gospodarek do konkurencyjności na światowych rynkach. Jak wynika z analiz<sup>[18]</sup>, powszechną słabością tych krajów i regionów jest stosunkowo słabe zaawansowanie technologiczne. Postęp w tej dziedzinie osiągnięto głównie dzięki importowi technologii z Zachodu, natomiast potencjał poszczególnych krajów w zakresie tworzenia i rozpowszechniania innowacji jest nadal słaby i skoncentrowany w największych miastach EŚW. Regiony peryferyjne mają bardzo niski potencjał innowacyjny, a ich dotychczasowych wysiłków w tym zakresie nie można uznać za satysfakcjonujące.

Jednak występują również wyzwania specyficzne dla poszczególnych regionów EŚW. Najważniejszym z nich wydaje się *wyzwanie demograficzne*. Liczba ludności w krajach EŚW maleje i proces ten jest najsilniejszy w regionach najsłabiej rozwiniętych („maruderzy”), o których już kilkakrotnie wspomniano.

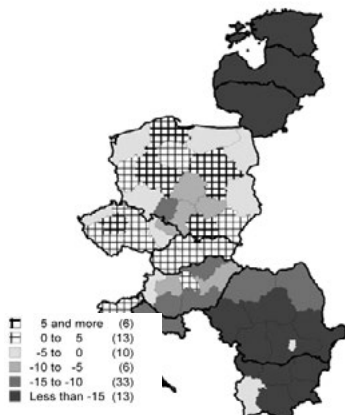
Spadki populacji wynikają przede wszystkim z dwóch czynników: emigracji i niskiego współczynnika dzietności, przy czym ten drugi jest w dużej mierze wynikiem pierwszego. Aby populacja mogła się zwiększać (*caeteris paribus*), współczynnik dzietności (liczba urodzonych dzieci przypadających na jedną kobietę) nie powinien być niższy niż 2,1. Niski współczynnik dzietności wynoszący 1,25 (wartość dla całej EŚW) byłby wyższy, gdyby nie tendencja do odkładania planu urodzenia pierwszego dziecka z około 23 do około 28 roku życia, jaką obserwujemy od 30 lat. Relatywnie wyższy współczynnik urodzeń w regionach peryferyjnych przyćmiony jest przez masową emigrację, przy czym regiony te znajdują się w stosunkowo gorszej sytuacji demograficznej niż regiony miejskie, które czerpią korzyści z napływu stosunkowo młodszej ludności, co dodatkowo ogranicza szanse rozwoju regionów słabiej rozwiniętych.

**“ Liczba ludności w krajach EŚW maleje i proces ten jest najsilniejszy w regionach najsłabiej rozwiniętych.**

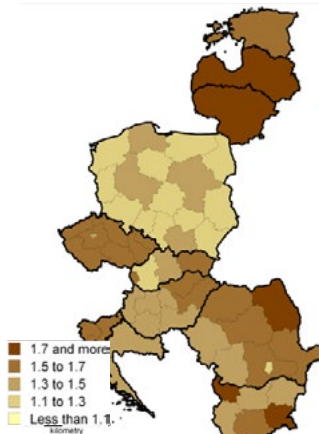




**Rys. 6.** Zmiana liczby ludności w regionach NUTS2 w latach 1990–2017 (jako procent wartości z 1990 r.).



**Rys. 7.** Współczynniki dzietności ogółem, regiony NUTS2, 2015.



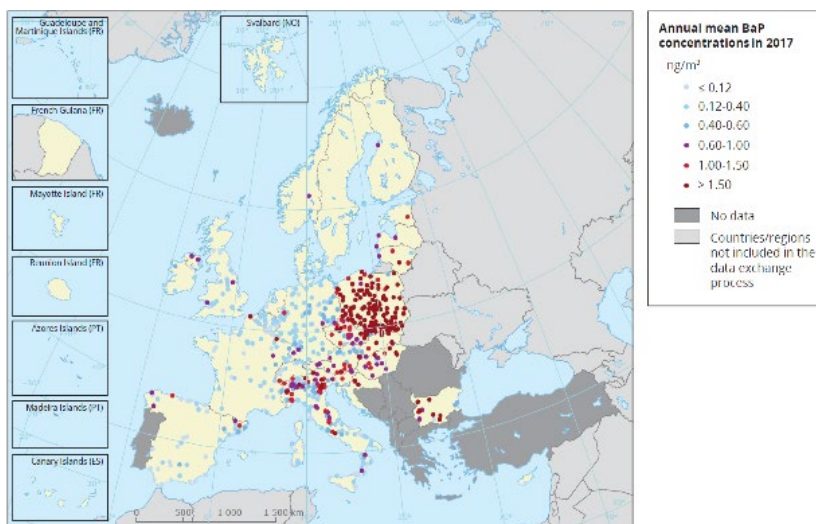
Źródło: Fihel A. i Okólski M., „Demographic change and challenge”, [w:] Gorzelak G. (red.), *Social and Economic...*, op. cit., str. 101–132.

Niepokój budzi również *sytuacja środowiskowa* w krajach EŚW. Pomimo znacznego postępu w zakresie produkcji i zużycia energii, a także ochrony środowiska, w niektórych regionach i miejscowościach EŚW jakość powietrza jest bardzo zła (rys. 8 i 9). W kilku krajach nadal występuje problem uzależnienia od indywidualnych systemów grzewczych wykorzystujących złą jakości węgiel (głównie w Polsce, kraju niechętnym do przejścia na inne źródła energii), co powoduje silne zanieczyszczenie powietrza w sezonie grzewczym.



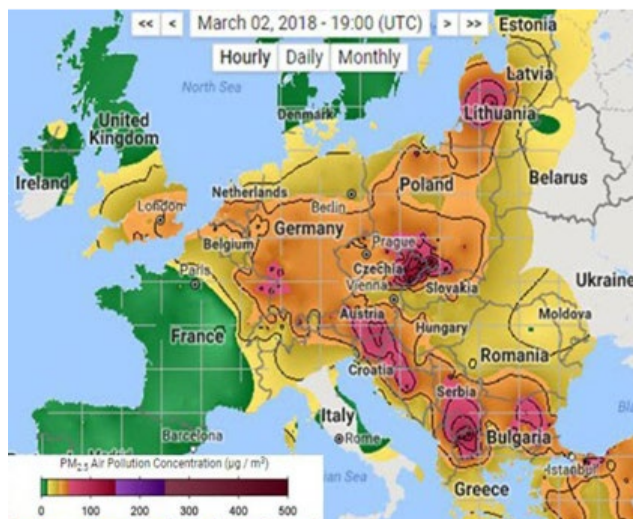


**Rys. 8.** Roczne stężenie benzo[a]pirenu w UE w 2018 r.



Źródło: Jakość powietrza w Europie – raport 2019, Europejska Agencja Środowiska, Luksemburg 2019.

**Rys. 9.** Zanieczyszczenie powietrza w Europie na początku marca 2018 r.



Źródło: <https://www.careouearth.com/air-pollution-in-europe-in-early-spring/>

FARMA SOLARNA, KOWNO, LITWA



Ogólna zależność energetyczna od węgla – najważniejszego czynnika zanieczyszczającego powietrze – jest nadal wysoka w niektórych krajach EŚW: w Polsce wynosi ona nieco poniżej 80%, w Bułgarii i Czechach – około 40–50%. Dla porównania, w krajach bałtyckich zależność od węgla jest równa zero na Litwie i Łotwie, a w Estonii – bliska zero. W większości krajów EŚW zależność od węgla maleje.

W 2020 r. Polska była jedynym krajem, który nie poparł celu UE z 2019 r., jakim było osiągnięcie w Unii Europejskiej neutralności klimatycznej do 2050 r. Przejście na zieloną gospodarkę opartą głównie na energii odnawialnej będzie wymagało czasu, wysiłku i inwestycji w większości krajów EŚW. Można się jednak spodziewać, że zostaną podjęte starania o zapewnienie czystszych źródeł energii, a postęp technologiczny w zakresie produkcji i wykorzystania energii (np. poprzez wymianę starych pieców w domach na nowoczesne, przejście na gaz i energię odnawialną) będzie nadal sprzyjać tym pozytywnym zmianom.

W styczniu 2020 r. Komisja Europejska ogłosiła ustanowienie mechanizmu sprawiedliwej transformacji, będącego częścią Zielonego Ładu oraz planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy. Zgodnie z deklaracjami Komisji mechanizm sprawiedliwej transformacji zapewni dostosowane do potrzeb wsparcie finansowe (o wartości co najmniej 100 mld EUR) i praktyczne na rzecz niezbędnych inwestycji w regionach najbardziej dotkniętych skutkami transformacji.<sup>[19]</sup>

Przejście na bardziej ekologicznie zrównoważony model gospodarczy nie jest czymś niemożliwym. Niektóre regiony i miasta, takie jak Katowice na Śląsku, przeszły już proces rewitalizacji. Centrum Katowic – niegdyś miasta przemysłowego – zostało gruntownie odnowione w ciągu ostatnich 10 lat i obecnie mieszczą się w nim Muzeum Śląskie, Narodowa Orkiestra Symfoniczna Polskiego Radia i Centrum Kongresowe. Inwestycje w rozwój kultury i obszarów miejskich wywarły pozytywny wpływ na lokalną gospodarkę i na samo miasto, które uważa się obecnie za wschodzącą metropolię<sup>[20]</sup>. W regionie Karlowych Warów w Czechach została nawiązana współpraca między uzdrowiskiem a branżą turystyki przemysłowej. Węgierska inicjatywa *VisitFactories* ma na celu rozwój miast poprzemysłowych, a kilka inicjatyw w Rumunii pokazuje, w jaki sposób obiekty przemysłowe mogą odgrywać nową rolę jako dobra promujące kulturę materialną<sup>[21]</sup>.





**POLITYKA SPÓJNOŚCI  
W EŚW: ROLA  
I OSIĄGNIĘCIA**

## POLITYKA SPÓJNOŚCI W EŚW: ROLA I OSIĄGNIĘCIA

Od samego początku istnienia nowoczesnych polityk regionalnych – a więc od lat 30. – większość ich modeli była podporządkowana zasadzie „równości”, a bardzo niewiele z nich kierowało się celami „efektywności”. Także w polityce regionalnej Unii Europejskiej na pierwszym miejscu stawiano wyrównywanie poziomu rozwoju regionalnego, a nie stymulowanie wzrostu poszczególnych państw członkowskich lub całej UE – chociaż w ostatnim czasie nowe cele, takie jak promowanie konkurencyjności i efektywności zainwestowanych środków, uzupełniły tradycyjne podejście wyrównawcze.

Przystąpienie krajów EŚW do Unii Europejskiej (Estonia, Łotwa, Litwa, Czechy, Słowacja, Polska, Węgry i Słowenia w 2004 r., Rumunia i Bułgaria w 2007 r. oraz Chorwacja w 2013 r.) nadało nowy wymiar ich rozwojowi regionalnemu i politykom regionalnym. Polityki te zostały niemal całkowicie podporządkowane – zarówno pod względem finansowym, jak i merytorycznym – Polityce Spójności, której te nowe państwa członkowskie stały się największymi beneficjentami. Jednak mimo iż dominowała ogólna zasada tej polityki, zgodnie z którą najstabiliej rozwinięte regiony powinny otrzymywać najwięcej funduszy, proporcje alokacji były w dużej mierze zbliżone do proporcji liczby ludności w tych obszarach – odchylenia były rzadkie i niewielkie oraz występowały częściej z korzyścią dla odległych, słabiej rozwiniętych regionów<sup>[22]</sup>. Tym samym cel zmniejszenia dysproporcji międzyregionalnych za pomocą funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nie zawsze był osiągnięty, zdolność absorpcyjna relatywnie słabiej rozwiniętych regionów była bowiem mniejsza niż ośrodków miejskich. Na pierwszym etapie członkostwa absorpcję uważano za główny cel instytucji zarządzających napływem funduszy z Unii Europejskiej, ale później wzrosło

**Przystąpienie krajów EŚW do Unii Europejskiej nadało nowy wymiar ich rozwojowi regionalnemu i politykom regionalnym.**





znaczenie racjonalności wydatkowania, tj. efektywnego wykorzystania funduszy zgodnie z ich przeznaczeniem.

W wielu krajach członkowskich występowała wysoka zależność inwestycji publicznych od wsparcia w ramach polityki spójności – w niektórych okresach wynosiło ono nawet 90% ogółu inwestycji publicznych (w Portugalii i Grecji), a w kilku nowych państwach członkowskich utrzymywało się na poziomie od 30% (Słowenia) do 60% (Chorwacja).

Przystąpienie do Unii Europejskiej przyniosło oczywiste korzyści zarówno z punktu widzenia struktur gospodarczych, jak i instytucjonalnych krajów EŚW<sup>[23]</sup>. Ogólny wzrost gospodarczy tych krajów bez wątpienia przyspieszył i przyczynił się do osiągnięcia konwergencji z krajami Europy Zachodniej. Mógł to być jednak głównie dość prosty efekt napływu dodatkowych środków do ich gospodarek (tzw. efekt popytowy). Nie wykazano jeszcze trwałych skutków ekonomicznych polegających na stałym wzroście ogólnej efektywności gospodarowania w tych krajach (tj. efekt podażowy). Niemniej skutki *cywilizacyjne* – tj. poprawa infrastruktury, jakości środowiska i innych wymiarów jakości życia – są ewidentne i dotyczą zdecydowanej większości (o ile nie wszystkich) miast i wsi w nowych państwach członkowskich.



# COHESION POLICY

Członkostwo w Unii Europejskiej wpłynęło również na kilka cech systemowych, które kształtują politykę regionalną krajów EŚW. Wyraźnie pozytywne aspekty to:

- wzrost znaczenia myślenia strategicznego na wszystkich szczeblach terytorialnych: krajowym, regionalnym i lokalnym – niezbędny krok w realizacji zasady „programowania” Polityki Spójności;
- wprowadzenie praktyki ewaluacji jako rutynowego działania w programowaniu, wdrażaniu i dokonywaniu oceny efektów projektów współfinansowanych przez UE oraz stały postęp w budowaniu „kultury ewaluacji”, która przenosi się także na inne polityki publiczne, niekoniecznie związane z programami UE;
- powszechne wprowadzenie przejrzystych reguł przetargowych i zgodności z regułami konkurencji, które zmniejszyło rozmiary korupcji w sektorze publicznym (ale jej nie wyeliminowało);
- wzmocnienie kompetencji administracji terytorialnej, które wzmocniło procesy decentralizacyjne w nowych państwach członkowskich;
- upowszechnienie znajomości zasad, przepisów i wymogów Polityki Spójności, nie tylko w odniesieniu do procedur, ale także celów i ograniczeń polityk regionalnych.



„POMNIK WOLNOŚCI” PRZED  
BUDYNKIEM PARLAMENTU  
W BRATYSŁAWIE



Jednak wystąpiły również pewne efekty negatywne:

- podporządkowanie preferencji krajowych wymogom instytucji europejskich, zarówno w zakresie wybranych priorytetów interwencji, jak i rozdysponowania środków w formie uzupełnienia środków krajowych środkami unijnymi zgodnie z wymogami zasady dodatkowości, wg której finansowanie (publiczne i prywatne) ma dokładać się do środków przyznawanych przez UE;
- koncentracja na „absorpcji” i „prawidłowości” jako głównych kryteriach oceny jakości realizacji projektów współfinansowanych przez UE: największy postęp w budowaniu potencjału osiągnięto w zakresie wzmocnienia zdolności do ścisłego przestrzegania formalnych procedur lub operacyjnej zgodności z przepisami i wymogami UE, zwłaszcza w odniesieniu do zarządzania finansowego i kontroli finansowej – niekiedy kosztem braku zasadności i zgodności z celem wydatkowania środków UE<sup>[24]</sup>.

Badania wykazały<sup>[25]</sup>, że reformy instytucjonalne nie zostały jeszcze w pełni ukończone, a kraje EŚW nadal pozostają w tyle za Europą Zachodnią pod względem jakości zarządzania (governance). Niedawne procesy recentralizacji – obserwowane głównie na Węgrzech i w Polsce, ale widoczne także w Czechach i na Słowacji – mogą utrudniać skuteczne przygotowywanie i wdrażanie innowacyjnych strategii rozwoju regionalnego. W scentralizowanym otoczeniu instytucjonalnym (ponowne) zbudowanie struktur samorządu terytorialnego złożonych z wiarygodnych, kompetentnych podmiotów zdolnych do opracowywania i wdrażania strategii dostosowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych regionów byłoby trudne, o ile w ogóle możliwe.

MOST WANTOWY, RYGA. STOLICA  
ŁOTWY MOŻE POLEGĄC NA  
NOWOCZESNEJ INFRASTRUKTURZE  
TRANSPORTOWEJ I WYTWARZA PONAD  
50% PKB KRAJU.

# ROZWÓJ REGIONALNY: CO DALEJ?



## ROZWÓJ REGIONALNY: CO DALEJ?

Przyszłość rozwoju regionalnego i polityki regionalnej w krajach EŚW jest nadal niepewna. Szczyt finansowania w ramach Polityki Spójności UE dobiegł końca w większości państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej i wygląda na to, że Unia Europejska jest zdecydowana, aby traktować priorytetowo inne cele wydatkowania z budżetu UE (takie jak rozwój innowacji, przeciwdziałanie zmianie klimatu, radzenie sobie z presją migracyjną, wzmacnianie integracji w strefie euro), a nie te, które dotychczas były najważniejsze dla nowych państw członkowskich (wsparcie dla słabiej rozwiniętych regionów, budowa podstawowej infrastruktury, poprawa stanu środowiska). Jest to związane z reformami Polityki Spójności, które zdominowały krajowe polityki regionalne nowych państw członkowskich oraz w dużej mierze ukształtowały ich procesy rozwoju regionalnego i lokalnego.

W świetle ostatnich decyzji wydaje się, że tradycyjne wsparcie dla regionów słabiej rozwiniętych zostanie ograniczone, a udział innowacji, badań i rozwoju, małych i średnich przedsiębiorstw, konkurencyjności, działań w dziedzinie klimatu, rozwoju zrównoważonych źródeł energii oraz działań na rzecz włączenia społecznego i walki z ubóstwem w całkowitym budżecie polityki spójności znacząco wzrośnie. Ponadto cięcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) mogą być dotkliwe dla regionów słabiej rozwiniętych, w których rolnictwo odgrywa stosunkowo ważną rolę. W wyniku tego najsilniejsze ośrodki miejskie krajów EŚW, najlepiej przygotowane do rozwoju usług opartych na wiedzy, mogą się znaleźć w jeszcze korzystniejszej sytuacji, co może przyczynić się do odwrócenia panującej od niedawna tendencji do wyrównywania poziomu rozwoju regionów. Ewolucja priorytetów UE może również utrudniać zadanie niektórym krajom EŚW, które nie były jeszcze w stanie stworzyć trwałej i solidnej bazy badawczo-rozwojowej ani rozwinać znacznych zdolności do tworzenia własnych innowacji, przez co nie mogłyby uzyskać dostępnych środków przeznaczonych na te cele w pełnej wysokości.

LIPIEC 2020, WILEŃSKIE CENTRUM  
BIZNESOWE W CZASIE PANDEMII  
COVID-19. STOLICA LITWY JEST  
GŁÓWNYM OŚRODKIEM TECHNOLOGII  
FINANSOWYCH.



Uzależnienie najsłabiej rozwiniętych regionów EŚW od transferów z Unii Europejskiej (w niektórych słabiej rozwiniętych regionach wynoszą one nawet ponad 10% ich rocznego PKB) przeznaczonych na finansowanie większości ich infrastruktury może zagrozić odporności tych regionów na zbliżające się zmniejszenie tych transferów oraz na kryzys demograficzny, z którym musi zmierzyć się wiele z nich. Jeśli regiony te mają kontynuować swój wzrost gospodarczy, rządy krajowe będą musiały przemyśleć kwestię regionalnych alokacji środków pochodzących z UE.

Wybuch pandemii COVID-19 i rozstrzygnięcia, na mocy których ma zostać uruchomiony Fundusz Odbudowy, nie zmieniają zasadniczych ram wspierania rozwoju regionalnego. Nie sposób jeszcze jednak przewidzieć, jaka będzie kondycja światowej gospodarki i sytuacja całej UE, a także jej państw członkowskich: nadal możliwe są wszystkie scenariusze. Bez względu na to, co się wydarzy, strategie polityczne UE wymagają gruntownego przekształcenia i dostosowania do nowych – być może nawet dramatycznych – wyzwań oraz naglących potrzeb społeczeństw i gospodarek UE. Tak czy inaczej, nie można oczekiwać, że potrzeby i interesy krajów EŚW będą traktowane priorytetowo w taki sam sposób jak w pierwszym okresie ich członkostwa. Tak więc sformułowane zastrzeżenia co do przyszłej sytuacji krajów UE powinny mieć może nawet silniejszą wymowę.





**KONIEC  
HISTORII?**

## KONIEC HISTORII?

W latach 2004–2007, po przystąpieniu krajów Europy Środkowo-Wschodniej do UE, pojawiło się w nich przekonanie o „końcu historii”. Wielu mieszkańców tych krajów wierzyło, że droga do dojrzałej demokracji i efektywnej gospodarki rynkowej jest prosta i że nowe państwa członkowskie podążą tą drogą bez większych zawirowań. Podejście to podważył po raz pierwszy kryzys finansowy z lat 2008–2010, który zmniejszył PKB niektórych krajów EŚW nawet o 20%. Potem nastąpił kryzys migracyjny (2015–2016), który populistyczni politycy wykorzystali do podważenia zasad europejskiej solidarności, a w niektórych krajach (zwłaszcza na Węgrzech i w Polsce) służył następnie do wspierania tendencji do osłabiania praworządności i fundamentów deliberatywnej, liberalnej demokracji.

Istnieje kilka wyjaśnień tych zmian. Niektóre z nich nawiązują do globalnych tendencji, sugerując, że globalizacja wprowadziła poczucie niepewności oraz że proste interpretacje i recepty podawane przez populistycznych polityków są bardziej przekonujące niż zaawansowane analizy. Podążając tym tokiem rozumowania, można dojść do wniosku, że kraje EŚW podporządkowują się owym globalnym tendencjom, a słabość ich stosunkowo nowych instytucji demokratycznych uniemożliwia im skuteczną obronę przed presją populizmu. Inne wyjaśnienia<sup>[26]</sup> wskazują, że społeczeństwa EŚW są zmęczone naśladowaniem Zachodu lub zaczęły wątpić, że zachodnie wartości są dla nich odpowiednie. Wprawdzie niekoniecznie odrzucają one owe wartości, jednak mogły dojść do wniosku, że nigdy nie uda im się spełnić zachodnich standardów, i zaczynają bronić się przez ich kwestionowanie. Frustracja oraz poczucie wyzysku i upokorzenia mogą sprzyjać akceptacji autorytarnych rządów i przyzwoleniu na łamanie zasad demokracji. Poczucie niechęci mogło również wywołać odchodzenie europejskich elit politycznych od koncepcji „narodu” i „państwa narodowego” i zastępowanie ich regionalizmem i europeizmem<sup>[27]</sup>. Należy zauważyć, że w czasie kryzysu wywołanego koronawirusem COVID-19 niektóre autorytarne reżimy EŚW kwestionują rolę UE i w sposób otwarty wypowiadają postulaty wzmocnienia państw narodowych.



ŁAŻNIE GELLÉRT, BUDAPEST, WĘGRY





Wreszcie, poparcie dla postaw populistycznych w krajach Europy Zachodniej może wynikać z poczucia odrzucenia i zapomnienia, dotyczącego relatywnie słabiej wykształconej warstwy pracujących, którzy stali się nieprzydatni w wyniku przenoszenia fabryk do krajów o niższych kosztach pracy, a także redukcji etatów na skutek automatyzacji i robotyzacji<sup>[28]</sup>.

To ostatnie wyjaśnienie – przynajmniej w części – potwierdzają badania regionalne. Według niektórych analityków wzrost populizmu jest „zemstą miejsc bez znaczenia”<sup>[29]</sup> lub odpowiedzią na „niechęć regionalną”<sup>[30]</sup>. Poparcie dla zjawiska prawicowego populizmu jest najsilniejsze w regionach, które przeszły głęboką restrukturyzację gospodarczą, a także w regionach, które zostały pominięte przez pozytywne tendencje związane z transformacją. W Europie Zachodniej postawy te przejawiają w największym stopniu ośrodki miejskie. Inaczej jest jednak w Europie Środkowo-Wschodniej, gdzie większość dużych miast okazała się beneficjentami transformacji i te pręźnie rozwijające się ośrodki w znacznej mierze opierają się tendencjom niszczenia demokracji i wprowadzania rządów autokratycznych. W tych krajach „miejsca bez znaczenia” to najsłabiej rozwinięte regiony peryferyjne („maruderzy”), w których powyższe tendencje znajdują w EŚW największe poparcie.

Czy polityka regionalna może stanowić odpowiedź na takie wyzwania? Najnowsze tendencje w zakresie konwergencji terytorialnej obserwowane w większości krajów EŚW mogą świadczyć o tym, że „miejsca, o których zapomniano” mogły liczyć, iż otrzymają swoją szansę. Jednak, jak już wspomniano wcześniej, spodziewane zmiany w strategiach politycznych UE (na które duży wpływ wywrze również panująca obecnie pandemia COVID-19) mogą przynieść odwrotny skutek. Ponadto powiązanie wielkości wsparcia kierowanego do nowych państw członkowskich ze spełnieniem przez te państwa standardów praworządności i liberalnej demokracji może również doprowadzić do zmniejszenia pomocy dla niektórych krajów EŚW.

**“ Najnowsze tendencje w zakresie konwergencji terytorialnej obserwowane w większości krajów EŚW mogą świadczyć o tym, że „miejsca, o których zapomniano” liczyły, iż otrzymają swoją szansę.**

## Przypisy

- [1] Bardziej szczegółowy obraz makroprocesów w okresie transformacji został opisany w pracy: Orłowski W. M., „Trajectories of the Economic Transition in Central and Eastern Europe”, [w:] Gorzelak G. (red.), *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe: Stability and Change after 1990*, Londyn i Nowy Jork, Routledge, 2020, str. 11–34.
- [2] Konwergencja zachodzi wtedy, gdy różnice między krajami lub regionami zmniejszają się, natomiast dywergencja oznacza proces odwrotny. Patrz [https://en.wikipedia.org/wiki/Convergence\\_\(economics\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Convergence_(economics))
- [3] Braudel F., „A History of Civilizations”, Londyn, Penguin Books, 1993.
- [4] Więcej informacji o historycznych podziałach Europy Środkowo-Wschodniej można znaleźć w pozycji: Gorzelak G. i Jałowiecki B., „European Boundaries: Unity or Division of the Continent?”, *Regional Studies* Vol. 36.4, 2002, str. 409–419.
- [5] Wallerstein I. M., „The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century”, Nowy Jork, Academic Press, 1974.
- [6] <https://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb248.html>.
- [7] Szelenyi I., „Urban Development and Regional Management in Eastern Europe”, *Theory and Society* Vol. 10, No. 2 (marzec 1981), str. 169–205
- [8] Swianiewicz P., „Local Government: Progress in Decentralisation”, [w:] Gorzelak G. (red.), *Social and Economic...*, op. cit., str. 54–74.
- [9] Gorzelak G., Jałowiecki B., Kukliński A. i Zienkowski L., „Eastern and Central Europe 2000 – Final Report”, Luksemburg: Komisja Europejska, 1994.
- [10] Gorzelak G., „Regional Policies in East-Central Europe”, [w:] Fischer M. i Nijkamp P. (red.) *Handbook of Regional Science*, wyd. 2, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2020.
- [11] Statystyczne miary zróżnicowania są silnie uzależnione od delimitacji jednostek terytorialnych oraz wskaźników mierzących zróżnicowanie. Generalnie, im więcej jednostek, tym większe różnice statystyczne. Na wzrost wielkości różnic statystycznych wpływa również istnienie regionów miejskich.
- [12] Klasyfikacja NUTS (nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych) to hierarchiczny system podziału terytorium UE. Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/nuts/background>
- [13] <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>.
- [14] NUTS to akronim pochodzący od Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS, Nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych). Klasyfikację NUTS można sprawdzić na stronie internetowej Eurostatu <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>.
- [15] Applica, Ismeri Europa, „Ocena ex post programów polityki spójności 2007–2013, ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS). Sprawozdanie podsumowujące”, Bruksela, DG Regio, 2016.
- [16] Williamson J.G., „Regional inequalities and the process of national development”, *Economic Development and Cultural Change*, 13: 3–45, 1965.
- [17] Capello R., „Regional economics”, Londyn i Nowy Jork, Routledge, 2007.

- [18] Radosevic R., Yoruk D.E. i Yoruk E., „Technology upgrading and growth in Central and Eastern Europe”, w: G. Gorzelak (red.), *Social and Economic...*, op. cit., str. 178–204.
- [19] [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_39](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_39).
- [20] Źródło: EBI, <https://www.eib.org/fr/press/all/2011-094-poland-eib-supports-redevelopment-of-katowice-city-centre.htm>.
- [21] <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.01.1320>.
- [22] Applica, Ismeri Europa i WIIW, „Ocena ex post programów polityki spójności na lata 2000–2006 współfinansowanych przez EFRR – wdrażanie finansowe funduszy strukturalnych”, Bruksela, DG Regio, 2009.
- [23] Duże projekty infrastrukturalne współfinansowane w ramach polityki spójności w latach 2007–2020 przedstawiono na mapie pod adresem [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/mapapps/major\\_projects/mpall.html](https://ec.europa.eu/regional_policy/mapapps/major_projects/mpall.html).
- [24] Bachtler J., Mendez C. i Wishlade F., „EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform”, Ashgate, Aldershot, 2013.
- [25] Bachtler J. i Ferry M., „Cohesion Policy in Central and Eastern Europe. Is it fit for purpose?”, [w:] Gorzelak G. (red.), *Social and Economic...*, op. cit., str. 313–344.
- [26] Krastev I. i Holmes S., „Explaining Eastern Europe: Imitation and Its Discontents”, *Journal of Democracy*, lipiec 2018.
- [27] Fukuyama F., „Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment”, Farrar, Straus and Giroux, Nowy Jork, 2018.
- [28] Fukuyama F., op. cit.
- [29] Rodrigues-Pose A., „The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), str. 189–209, 2018.
- [30] Spicer J., „Electoral Systems, Regional Resentment and the Surprising Success of Anglo-American Populism”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), str. 15–41, 2018.



## BIOGRAM

**Grzegorz Gorzelak** jest profesorem nauk ekonomicznych specjalizującym się w problematyce polityki i budowania strategii rozwoju regionalnego i lokalnego. W latach 1996–2016 był dyrektorem Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego. Koordynował wiele krajowych i międzynarodowych projektów badawczych, w tym projekt ESPON TERCO dotyczący współpracy terytorialnej, oraz projekt w ramach 7PR „Wzrost – Innowacyjność – Konkurencyjność: Wspieranie spójności w Europie Środkowej i Wschodniej” (GRINCOH).

Współpracował z Bankiem Światowym, OECD, Dyrekcją Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji Europejskiej, kilkoma agendami rządowymi w Polsce i na Ukrainie, a także z władzami regionalnymi i lokalnymi.

Dorobek Grzegorza Gorzelaka (jako autora i redaktora) obejmuje ponad 60 książek i ponad 260 artykułów (wiele z nich w językach obcych, głównie angielskim).

Do 2020 r. był redaktorem naczelnym kwartalnika naukowego „Studia Regionalne i Lokalne”. Był także przewodniczącym zarządu stowarzyszenia Regional Studies Association – Sekcja Polska.





Europejski  
Bank  
Inwestycyjny

