

POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
im. STANISŁAWA LESZCZYCKIEGO
CENTRUM STUDIÓW EUROPEJSKICH

EUROPA XXI

⑥



**Integracja europejska –
dylematy spójności i konwergencji
regionalnej**



WARSZAWA 2001

EUROPA XXI

Polska Akademia Nauk
Instytut Geografii
i Przestrzennego Zagospodarowania
im. Stanisława Leszczyckiego
Centrum Studiów Europejskich

Redaktor: *Maciej Jakubowski*
Sekretarz Redakcji: *Ewa Korcelli-Olejniczak*
Redaktor techniczny: *Barbara Jaworska*

Rada Redakcyjna

Marek Dutkowski (Gdańsk)
Wanda E. Gaczek (Poznań)
Jacek Głowacki (Warszawa)
Jerzy Grzeszczak (Warszawa)
Marek Koter (Łódź)
Marcin Rościszewski (Warszawa)
Piotr Szeliga (Warszawa)
Krzysztof Wojciechowski (Lublin)

Wydawca: IGiPZ PAN

Adres redakcji:
00-818 Warszawa
ul. Twarda 51/55
tel. (48-22) 69 78 849
fax (48-22) 620 62 21

www.igipz.pan.pl/cbe
e-mail: ces@twarda.pan.pl

ISSN- 1429-7132

EUROPA XXI jest wydawnictwem Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. *Stanisława Leszczyckiego* PAN, w którym od 1997 r. działa Centrum Studiów Europejskich (CSE). Zgodnie ze schematem organizacyjnym Instytutu, obowiązującym od 1 lipca 2001 r., CSE jest *międzyzakładowym zespołem studyjnym*, stanowiącym bezpośrednio zaplecze wydawnictwa EUROPA XXI. Pozycję wydawnictwa umacnia ogólnopolska Rada Redakcyjna, powołana z dniem 7 marca 2001 r.

Celem wydawnictwa i działalności zespołu CSE jest promowanie i upowszechnianie wyników badań oraz prac dotyczących geograficznych aspektów procesów, jakie obejmują kontynent europejski, w tym zwłaszcza Europę Środkowo-Wschodnią; przestrzennych przemian wynikających z uczestnictwa Polski w europejskich procesach integracyjnych oraz rozwoju wzajemnych powiązań Polski z krajami sąsiednimi.

* * *

EUROPA XXI is a publication of the *Stanislaw Leszczycki* Institute of Geography and Spatial Organization of the Polish Academy of Sciences, and is the main effect of the activity of the Center for European Studies (CES), which functions since 1997. According to the organizational scheme of the Institute valid since July 2001, the CES is an *interdepartmental study group*. The national-wide Editorial Board established on March 7. 2001 consolidates the position of the bulletin.

The goal of the bulletin is to promote and disseminate the results of research on: spatial aspects of socio-economic processes taking place in Europe, in particular in Central and Eastern Europe, spatial changes resulting from Poland's integration with the EU as well as Poland's interrelations with the neighboring countries.

EUROPA XXI

6

2001

SPIS TREŚCI

- **Integracja europejska: spójność i konwergencja
czy akceptacja zwiększonej różnorodności** 3
European integration: cohesion and convergence or the
acceptance of an intensified diversity – summary 6
Maciej Jakubowski
- **Unia Europejska: dylematy konwergencji
regionalnej** 7
The European Union: Dilemmas of regional
convergence – summary 34
Jerzy Grzeszczak
- **Między Berlinem a Bonn – nowa rola Berlina
w procesie *dopełnienia jedności niemieckiej*** 35
Between Berlin and Bonn. The new role of Berlin
in the process of *completing the German unity* –
summary 47
Ewa Korcelli-Olejniczak
- **Rolnictwo Polski i Bułgarii w okresie transformacji
– wybrane problemy** 49
Agriculture in Poland and in Bulgaria under transition
(selected issues) – summary 66
Bożena Gałczyńska, Margarita Ilieva

Integracja europejska: spójność i konwergencja czy akceptacja zwiększonej różnorodności

Maciej Jakubowski

Zamiast tradycyjnej przedmowy, przedkładam kilka refleksji wiążących się z treścią szóstego zeszytu biuletynu EUROPA XXI, który jest równocześnie pierwszym zeszytem ukazującym się w zmienionej formule: po powołaniu Rady Redakcyjnej i po zmianie Redakcji. Dalsza zmiana polega na tym, iż w schemacie organizacyjnym IGiPZ PAN obowiązującym obecnie od lipca 2001, Centrum Studiów Europejskich zmienia swój charakter i funkcjonuje jako międzyzakładowy zespół studyjny, stanowiący równocześnie niejako „zaplecze” biuletynu EUROPA XXI.

* * *

Jednym z celów zapisanych w traktacie o Unii Europejskiej jest dążenie Unii do tzw. *spójności* (kohezji) ekonomicznej i społecznej. W amsterdamskiej wersji traktatu, artykuł 158 głosi: „W celu wspierania swego wszechstronnego, harmonijnego rozwoju, Wspólnota będzie rozwijać i kontynuować działania prowadzące do wzmacniania jej spójności ekonomicznej i społecznej.

W szczególności Wspólnota będzie dążyć do redukcji dysproporcji między poziomami rozwoju różnych regionów i zmniejszania opóźnień najmniej uprzywilejowanych regionów lub wysp, w tym obszarów wiejskich”¹.

Czy Unia, a poprzednio Wspólnota Europejskie, osiągają zamierzony cel? Nie ulega wątpliwości, że zwłaszcza grupa krajów najmniej gospodarczo zaawansowanych (tzw. grupa EU-4: Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia), w wyniku włączenia do UE zmniejszyła – mierzony wysokością PKB – dystans w stosunku do krajów najbogatszych. Czy jednak można mówić, w skali całego obszaru UE, a więc obecnej „15”, o wyraźnym

wzroście *spójności*, zwłaszcza społecznej, i o postępującej równolegle *konwergencji regionalnej*, czyli redukcji dysproporcji między poziomem rozwoju regionów?

Problemy związane z tym pytaniem nasświetla wszechstronnie Jerzy Grzeszczak w pierwszym artykule prezentowanego, szóstego zeszytu naszego biuletynu, zatytułowanym *Unia Europejska: dylematy konwergencji regionalnej*. Odwołując się do obszernej literatury, autor wykazuje, że nie ma prostej odpowiedzi na powyższe pytanie. Wprawdzie obecny stan wiedzy pozwala na stwierdzenie, iż w Europie, w ciągu minionego półwiecza, „konwergencja regionalna rzeczywiście miała miejsce, aczkolwiek raczej w wolnym tempie”², jeśli jednak uwzględnia się inne niż poziom PKB wskaźniki, traktowane jako mierniki konwergencji społecznej czy konwergencji w sferze jakości życia (zatrudnienie, rozmiary bezrobocia), to różnice i nierówności regionalne w obszarze UE pozostają nadal bardzo wysokie: „Bezrobocie w Hiszpanii (16,1%) jest 6,7 razy większe niż w Luksemburgu (2,6%)”.

Jeszcze głębsze różnice istnieją (a może trzeba raczej powiedzieć – są w trakcie powstawania) w sferze działalności naukowo-badawczej i rozwoju nowych technologii. Istniejąca w tej sferze „luka” między poszczególnymi krajami UE nie zmniejsza się, ale raczej powiększa, m.in. dlatego, że pod koniec lat dziewięćdziesiątych wydatki własne poszczególnych krajów na badania i rozwój, mierzone udziałem w produkcie krajowym brutto, były bardzo zróżnicowane – były one np. „7,4 razy wyższe w Szwecji niż w Grecji”, a równocześnie „działalność naukowo-badawcza i rozwojowa

¹ Tłum. własne z tekstu angielskiego *Traktatu* opublikowanego w: Dokumenty Europejskie, 1999, Wyd. Morpol. Lublin, s. 235.

² J.Grzeszczak, artykuł publikowany w tym biuletynie. s. 24. Autor podaje, że według różnych źródeł tempo konwergencji mieściło się najprawdopodobniej w granicach 0,5% – 1,0% rocznie, chociaż niektórzy przyjmują nawet tempo 2% rocznie.

w UE wykazuje szczególnie silną koncentrację przestrzenną. Wystarczy powiedzieć, że aż 1/3 wszystkich wydatków Unii na ten cel skupia się w 10 najlepiej rozwiniętych regionach Unii, usytuowanych w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji i Finlandii”

Tak jest obecnie. Nie ma natomiast wątpliwości, że „najpoważniejsze wyzwania” ujawniają się dopiero po kolejnym rozszerzeniu UE i będą „tym większe, im więcej nowych krajów wejdzie do Unii. Niepomiernie wzrośnie skala nierówności regionalnych”³.

Z punktu widzenia dylematu: *poszerzenie UE a spójność i konwergencja*, pouczający jest przykład Berlina i wschodnich landów Niemiec, niedawno włączonych do organizmu zjednoczonych Niemiec i do UE. W prezentowanym zeszycie, Ewa Korcelli – Olejniczak, w artykule *Między Berlinem a Bonn – nowa rola Berlina w procesie „dopełniania jedności niemieckiej”*, omawia wewnątrzniemiecką debatę, która zadecydowała o ustanowieniu stolicy Niemiec (tzw. stolicy rzeczywistej) w Berlinie. Jednym z argumentów w tej debacie był postulat, a zarazem przekonanie, że stolica w Berlinie nie tylko podniesie samo miasto do rangi eurometropolii, ale przyczyni się równocześnie do ożywienia rozwoju całego obszaru landów wschodnich, do zmniejszenia dystansu między poziomem życia i rozwoju obu części Niemiec, a więc – zgodnie z terminologią, którą się tu posługujemy – do wzrostu spójności i konwergencji regionalnej.

W dziesięć lat po decyzji o ustanowieniu stolicy w Berlinie mnożą się jednak sygnały dowodzące, że miasto zostało dotknięte chorobą „przeinwestowania” (mówi się nawet o berlińskiej gigantomanii), a deficyt w budżecie niemieckiej stolicy stał się już zarówno problemem ekonomicznym, jak politycznym. Natomiast we wschodnich landach, mimo ogromnych nakładów inwestycyjnych i dotacji⁴, rozwój ekonomiczny napotyka trudności, jest co najmniej nierównomierny, sektrowo i przestrzennie, a procesy społeczne noszą raczej cechy kryzysu niż rozwoju, o czym świadczy m.in. odpływ ludzi młodych do landów zachodnich.

Wprawdzie specyfika wschodnich Niemiec jest niewątpliwa, niemniej doświadczenia tego obszaru można uważać za sygnał, iż perspektywa

osiągania *spójności* (zwłaszcza społecznej) i *konwergencji* regionalnej, tak jak były one dotychczas rozumiane i realizowane w Unii, byłaby co najmniej równie problematyczna w kandydujących do UE krajach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej – silnie zróżnicowanych, obciążonych również dziedzictwem totalitaryzmu, generalnie uboższych i bez „bogatego brata”, jakim są zachodnie landy dla niemieckich landów wschodnich.

W naszym biuletynie staramy się drażyć problematykę zróżnicowań społeczno-ekonomicznych i przestrzennych w Europie Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Przypomnijmy, że w poprzednim zeszycie naszego biuletynu, w jednym z artykułów został zarysowany obraz skutków dekoloktywizacji rolnictwa w Europie Środkowej i Wschodniej. Oto kilka z tego artykułu: 1) Rozpad struktur rolniczych stworzonych w poprzednim ustroju nastąpił szybko, niekiedy żywiołowo, natomiast proces restrukturyzacji, prywatyzacji i adaptacji do warunków gospodarki rynkowej postępują powoli; 2) Koszty transformacji we wszystkich krajach okazały się bardzo wysokie, powstało wiele negatywnych zjawisk ekonomicznych i społecznych; 3) w strukturze gospodarstw następuje proces polaryzacji – z jednej strony rozdrobnienie struktury agrarnej, z drugiej koncentracja ziemi i majątku; 4) Powstają nowe stosunki społeczne na wsi (restratyfikacja społeczności wiejskich) i nowe postkoloktywne formy rolniczego gospodarowania, których trwałość i kierunek ewolucji nie wydają się przesądzone; 5) W żadnym kraju postkomunistycznym, dominujący na Zachodzie model farmerskich gospodarstw rodzinnych nie stał się dominującym systemem organizacji produkcji⁵.

W prezentowanym zeszycie, za sprawą artykułu B. Gałczyńskiej i M. Ilievej pt. *Rolnictwo Polski i Bułgarii w okresie transformacji...*, zyskujemy uzupełnienie tych tez. W rolnictwie i w obszarach wiejskich – w Polsce, a zwłaszcza w Bułgarii, procesy modernizacji i wydobywania się z uzależnień i struktur stworzonych przez poprzedni ustrój są zaledwie w toku, w różnych fazach zaawansowania, a produktywność rolnictwa, wydajność pracy, dochody mieszkańców są kilkakrotnie niższe niż w krajach UE, nawet w tych biedniejszych.

³ Wszystkie cytowania z tego samego artykułu, s. 26-27.

⁴ Ocenia się zresztą, iż ok. 40% tych środków powróciło poprzez różne transfery do landów zachodnich.

⁵ W. Zgliński, *Dekoloktywizacja rolnictwa i jej skutki w postkomunistycznych krajach Europy Środkowej i Wschodniej*. EUROPA XXI, z. 5, 2000, s. 27- 40.

Jakie zatem musiałyby nastąpić zmiany i jakie musiałyby zostać poniesione nakłady. by można było, zwłaszcza w krótkim czasie, osiągnąć *spójność* między krajami Unii i obecnymi kandydatami, choćby w tym jednym obszarze problemowym jakim jest rolnictwo, obszary wiejskie i społeczności wiejskie. Jeśli jednak nie spójność, to jaka inna formuła mogłaby zostać zaproponowana i zaakceptowana?

Wypowiedzi wielu ekspertów, a także najnowsze unijne dokumenty dowodzą, że zasada spójności i konwergencji, tak jak się ją dotychczas definiowało i realizowało, nie może zostać utrzymana, zwłaszcza w perspektywie rozszerzenia Unii. „Musimy – pisze jeden z ekspertów – unowocześnić nasz pogląd na spójność społeczną i ekonomiczną. Musimy też unowocześnić pojęcie solidarności i równości w Unii Europejskiej w świetle rozszerzenia”⁶.

Czy chodzi jednak tylko o unowocześnienie pojęć czy o zmiany znacznie głębsze? Mówi się o „nowym podejściu do problemu unijnej kohezji i nowym jej definiowaniu” oraz o „zasadniczym przewartościowaniu” unijnych polityk w stosunku do nierówności regionalnych i problemu konwergencji”⁷. A może chodziłoby też o pewną nową filozofię czy też paradygmat integracji, która ma się dokonywać w warunkach znacznie większej różnorodności, znacznie większej dynamiki zmian (częściowo nieprzewidywalnych, o wysokim „współczynniku niepewności”), przy znacznie większej liczbie różnych podmiotów, będących „w grze” i we wzajemnych interakcjach, niż to miało miejsce, jeszcze nawet kilkanaście lat temu, przed „eksplozją globalizacji”, we względnie jednorodnym obszarze europejskiej „dwunastki”, a początkowo nawet „szóstki”?

Istotnym elementem tego nowego podejścia czy paradygmatu – widać to w wielu wypowiedziach i dokumentach – będzie na pewno uznanie istnienia, a i zarazem postulat przyzwolenia na istnienie, znacznie większej skali różnic i różnorodności w obszarze Europy zjednoczonej i kandydującej do zjednoczenia. Potwierdzeniem może być choćby tytuł, opublikowanego w tym roku, drugiego raportu Komisji Europejskiej na temat spójności: *O jedność, solidarność, różnorodność Europy, jej*

*mieszkańców i jej terytorium*⁸, a zwłaszcza jeden z opublikowanych scenariuszy Europy w XXI w. – scenariusz *wysokiej różnorodności*.

Prawdziwe problemy zaczynają się jednak tam gdzie trzeba już, i trzeba będzie, znajdować nowe rozwiązania praktyczne, i to takie, które nie będą odczytywane jako próba narzucania – pod pretekstem koniecznej akceptacji różnic – podziału na uprzywilejowanych i dyskryminowanych; dotychczas to będzie zwłaszcza sfery uzgadniania wysokości, przeznaczenia i podziału różnych unijnych funduszy. Pojawiają się już propozycje różnych „rozwiązań alternatywnych” i „projektów alternatywnych” w tym zakresie, projekty w skrajnych przypadkach zupełnie przeciwstawne i ciągle mało konkretne. Brak rozwiązań dowodzi, że proces integracji europejskiej jest w fazie „przesilenia”, być może długotrwałego.

Na dalszy tok procesu integracji wpływać będzie wiele czynników. Niebagatelne znaczenie mogą mieć m.in. prace, zarówno bardziej teoretyczne, jak i empiryczne w zakresie badania stosunków przestrzennych i zróżnicowań regionalnych. Wypada zgodzić się z J. Grzeszczakiem, iż „w dającej się przewidzieć przyszłości wzrośnie waga tego zagadnienia i znaczenie tych badań”⁹. Skoro bowiem Unia miałaby się stać programowo bardziej pluralistyczna i wewnętrznie zróżnicowana, niezbędne będzie precyzyjne określenie zróżnicowań przestrzennych i wydobywanie specyfiki poszczególnych regionów, a także społeczności lokalnych i „miejsc geograficznych”, zarówno w zakresie, istniejących i powstających, pilnych potrzeb i braków, jak i specyficznych walorów i potencjałów rozwojowych, których utrzymanie i uruchamianie należałoby w szczególny sposób stymulować, między innymi, czy też przede wszystkim, przez politykę regionalną UE i przez przeznaczane na ten cel fundusze. Być może w kręgu naszego zespołu Centrum Studiów Europejskich i biuletynu EUROPA XXI uda nam się wnieść do tej problematyki badawczej choćby niewielki przyczynik.

⁶ *Solidarność unowocześniona*. Unia&Polska, 13 (65), 16.07.2001, s.11.

⁷ J.Grzeszczak, op. cit., s. 27, podkreślenia moje – M.J.

⁸ *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*. Second report on economic and social cohesion. Vol. 1-2. European Commission, Luxembourg, 2001.

⁹ Jeszcze raz: J. Grzeszczak, op. cit., s. 24.

Atak terrorystyczny na miasta amerykańskie jest wydarzeniem tej miary, iż nie można nie dołączyć choćby paru słów komentarza, w momencie, w którym oddajemy ten biuletyn do druku.

Staliśmy wobec faktów, które nie tylko same w sobie są dramatyczne, ale które będą silnie rzutowały na przyszłość świata i cywilizacji, także Europy. Wiele będzie zależało od scenariusza dalszych działań i zdarzeń: czy będzie to „czarny” scenariusz przemocy, spirali odwetów i kontr-odwetów destabilizujących świat, czy będzie to scenariusz umiaru, w którym będzie miejsce na refleksję nad głębokimi przyczynami tej *nowej wojny* i na poważne zmiany w polityce międzyna-

rodowej i w stosunkach międzynarodowych, o kierunku, który dobrze wyraża tytuł artykułu: *Globalizacja tak, ale z biednymi* (Rzeczpospolita, 15-16.09.2001, s. A 10)

Czy – niezależnie od tego jak będą biegły zdarzenia na poziomie światowym – w Europie zjednoczonej i jednoczącej się nie będzie musiała nastąpić weryfikacja niektórych istotnych elementów strategii UE, na rzecz wyraźnie, na nowo formułowanych celów nadrzędnych? Czy zostaną podjęte twórcze próby odpowiedzi na to pytanie?

European integration: cohesion and convergence or the acceptance of an intensified diversity

The paper provides an introduction to the issues brought up in the 6th volume of the bulletin EUROPA XXI and presents the author's thoughts on the economic and social cohesion and regional convergence in Europe. The reinforcement of economic and social cohesion and the regional convergence i.e. the reduction of disproportions between the development level of regions was declared to be one of the main goals to be followed by the European Union. Recent developments however show a change of tendencies, which leads to a crystallization of a new interpretation of these goals. The acceptance of a wider scale of variety and diversity within the territory of the EU is considered to be necessary, especially after its eastwards extension. These premises were subject to numerous statements of European experts

and have found expression in the newest documents of the EU. The seeking of practical solutions continues to be a difficult problem. These – under the pretext of accepting necessary diversities – should not lead to an inner partition of the EU, i.e. the split into privileged and disadvantaged countries and regions. The author shares the opinion of many others that scientific research concerning regional diversities and the specificity of individual regions may constitute an important contribution to the search and finding of the above-mentioned solutions. Due to this research the needs and drawbacks of individual countries and regions, as well as the specific values and development potential of regions would find a more careful and precise characterization.

Unia Europejska: dylematy konwergencji regionalnej

Jerzy Grzeszczak

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problem konwergencji regionalnej czyli tendencji do zbieżności (rozumianej jako przeciwieństwo dywergencji czyli tendencji do rozbieżności) poziomów rozwoju społeczno-gospodarczego krajów i regionów dzisiejszej Unii Europejskiej (UE). Pytanie o to, czy zaznacza się konwergencja, czy może dywergencja, jest z definicji pytaniem o to, czy różnicowania regionalne maleją, czy też rosną¹. W opracowaniu koncentrujemy uwagę na różnicowaniach o charakterze głównie ekonomicznym, pozostawiając chwilowo na uboczu ich aspekty społeczne². To samo odnosi się do konwergencji, tutaj ujmowanej w znaczeniu konwergencji ekonomicznej.

Wskazany problem od dawna skupiał zainteresowanie nauki i praktyki, wielu jej przedstawicieli, w tym zwłaszcza ekonomistów i geografów. W ostatnim dziesięcioleciu szczególnie silnie wzrosła liczba ekonomistów zajmujących się analizą różnicowań regionalnych, a „spór o konwergencję” stał się jednym z głównych tematów podejmowanych na gruncie nauk ekonomicznych.

Ważnym impulsem wzmagającym to zainteresowanie były też poczynania Unii Europejskiej w dziedzinie polityki regionalnej. Unia przywiązuje do nich coraz większe znaczenie, mając zwłaszcza na względzie negatywne skutki dysparytetów regio-

¹ Niektórzy autorzy wolą wyłącznie terminy polskie: zbieżność i rozbieżność (por. Domański 1997). Posługiwanie się terminami obcymi: konwergencja i dywergencja uważamy za stosowne ze względu na ich bezpośrednie konotacje znaczeniowe z odpowiednimi terminami obcymi, przyjętą już praktykę w piśmiennictwie polskim oraz łatwość tworzenia derywatów (np. konwergencyjny – dywergencyjny; regiony konwergujące – regiony dywergujące).

² Różnicowania regionalne „tradycyjnie i klasycznie rozumie się jako różnicowania poziomu rozwoju, a jednocześnie różnicowania warunków życia” (Klasik 1997, s. 105-106).

nalnych. Już w Traktacie Rzymskim z 1957 r. dotyczącym utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) znalazł się następujący zapis: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukcję różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych” (cyt. wg Szlachta 1997, s. 24). Zapis o podobnej treści znajduje się również w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht z 1992 r., w którym ograniczenie różnicowań regionalnych związane ściśle z realizacją polityki umacniania kohezji czyli gospodarczej i społecznej spójności Unii³. Dodajmy, że działania na rzecz ograniczania nierówności regionalnych i zacofania regionów słabych nabierają całkiem nowych wymiarów w perspektywie oczekiwanego, piątego z kolei, rozszerzenia Unii.

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest ukazanie złożoności problemu konwergencji regionalnej i różnicowań regionalnych w Unii Europejskiej, zarówno w odniesieniu do aktualnego obrazu zjawisk, jak i przebiegu ich w przeszłości, zwłaszcza zaś – w przyszłości. Prezentacja ta opiera się na dość już bogatej literaturze przedmiotu; m.in. wykorzystano w niej najnowszy, opublikowany w tym roku, raport o ekonomicznej i społecznej spójności Unii (*European Commission* 2001).

³ Termin kohezja nie ma jednoznacznej definicji (niekiedy nawet używany jest zamiennie z terminem konwergencja). Najprościej określa się kohezję jako stopień nierówności między różnymi regionami lub grupami w Unii Europejskiej, który jest politycznie i społecznie możliwy do przyjęcia (por. Begg, Mayes 1993b; Pietrzyk 1998).

Skale badawcze i podstawowy miernik nierówności

Dotychczasowe badania nierówności regionalnych, następnie zaś rozwoju procesów konwergencji, były i są prowadzone w różnych płaszczyznach. Najczęściej badane są różnice istniejące między poszczególnymi krajami UE, między regionami w obrębie całej Unii i między regionami w obrębie poszczególnych krajów członkowskich. Rzadziej schodzi się na niższe poziomy dezagregacji, subregionalny lub miejski.

Nierówności regionalne przedstawiają się rozmaicie w różnych skalach przestrzennych, o czym stale się przypomina (por. Domański 1990; Dunford 1993). Skala przestrzenna, tj. liczba i wielkość przyjętych przestrzennych jednostek odniesienia, ma duże znaczenie dla pomiaru nierówności. Mierzone różnice rosną, w miarę jak rośnie liczba jednostek przestrzennych i w miarę jak maleje wielkość tych jednostek. Na odwrót, różnice są mniejsze, gdy jednostek tych jest mniej i gdy są większe. W przypadku pomiaru dokonywanego w skali całych krajów może się ujawnić wyraźna tendencja konwergencyjna, natomiast pomiar w skali subkrajowej, większych lub mniejszych regionów, może wskazać na przeciwną, dywergencyjną tendencję.

Podstawowymi jednostkami przestrzennymi interesujących nas badań są więc całe kraje i regiony. Używa się głównie podziału na regiony poziomu NUTS 2, uznawanego w Unii za podstawowy (*basic regions*)⁴. W niniejszym opracowaniu, o ile nie podano inaczej, przez „regiony” rozumie się regiony NUTS 2, których jest obecnie 206. Podział ten ma wiele słabości niekorzystnie wpływających na wyniki badań i ich interpretację (dotyczy to zresztą całej nomenklatury NUTS; por. Labasse

⁴ NUTS = francuski akronim *Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques* – nomenklatury jednostek terytorialnych do celów statystycznych, używanej od 1989 r. w pracach Eurostatu czyli Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich. Wyróżniono 5 poziomów NUTS: NUTS 1, najwyższy, odpowiada np. niemieckim landom (*Länder*) lub brytyjskim regionom standardowym (*standard regions*); NUTS 2 odpowiada np. niemieckim rejencjom (*Regierungsbezirke*) lub francuskim regionom (*régions*); NUTS 3 odpowiada np. niemieckim powiatom (*Kreise*), francuskim departamentom (*départements*) lub brytyjskim okręgom (*counties*). Poziomy NUTS 4 (wyróżniany tylko dla niektórych krajów) i NUTS 5 to poziomy lokalne – kantonalne lub gminne (por. *Eurostat* 1995). Dzisiejsze polskie województwa plasują się na poziomie NUTS 2.

1991). Regiony NUTS 2 są trudno porównywalne, zarówno pomiędzy poszczególnymi krajami, jak i w ich obrębie. Różnią się one bardzo, tak pod względem zajmowanej powierzchni, jak i liczby ludności czy potencjału gospodarczego. Regiony belgijskie, holenderskie, brytyjskie lub nawet niemieckie i austriackie nie przekraczają 10 tys. km², podczas gdy średnia powierzchnia regionów greckich, portugalskich i włoskich waha się w granicach 10-15 tys. km², regionów francuskich i hiszpańskich dochodzi odpowiednio do 25 i 30 tys. km², szwedzkich zaś i fińskich liczy ponad 50 tys. km². Dania, Irlandia i Luksemburg nie są podzielone na regiony NUTS 2: w statystykach Eurostatu, Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich, każdy z tych krajów figuruje jako jeden region.

O stosowaniu podziału na regiony NUTS 2 przesądza w znacznym stopniu to, że według tego podziału publikowana jest większość najważniejszych danych niezbędnych do analiz społeczno-gospodarczych i studiów regionalnych (*eo ipso*, do badań nierówności regionalnych) i dla polityki regionalnej.

Analizy nierówności regionalnych opierają się głównie na danych o produkcie krajowym brutto (PKB). Najczęściej stosowanym miernikiem tych nierówności jest obecnie wskaźnik produktu globalnego brutto na 1 mieszkańca⁵. Wskaźnik ten liczony jest według parytetu siły nabywczej poszczególnych walut krajowych; w ten sposób, uwzględniając różnice cen dóbr i usług w różnych obszarach, wyraża zarazem różnice w poziomie życia między najbogatszymi i najbiedniejszymi krajami i regionami (w dalszym ciągu opracowania będziemy używali skrótu PKB per capita lub mówili po prostu o dochodzie na mieszkańca).

W Komisji Europejskiej oraz w wielu instytucjach międzynarodowych i placówkach badawczych wskaźnik PKB per capita jest uważany za kluczowy dla określenia regionalnego poziomu rozwoju gospodarczego, a nawet gospodarczego i społecznego, jako sumaryczny wyraz wartości dóbr i usług wytworzonych w regionie i substytut miernika dochodu regionalnego bądź poziomu zaspokojenia potrzeb ludności. Wielkość wskaźnika PKB per capita według parytetu siły nabywczej stanowi podstawowe kryterium wyróżniania i wspierania tzw. obszarów problemowych celu pierwszego – zacofanych w rozwoju. Wielkością

⁵ W terminologii angielskiej *gross domestic product in purchasing power standards*: GDP (PPS).

progową wskaźnika jest tutaj 75% wielkości przeciętnej w UE. Regiony, w których PKB per capita nie przekracza tego progu, to regiony spełniające warunki do otrzymania pomocy⁶.

Zróżnicowania regionalne w Unii Europejskiej: stan dzisiejszy

Nierówności regionalne w Unii Europejskiej są bardzo duże; ich istnienie można wykazać w różnych skalach. Przedstawiamy je poniżej, głównie na podstawie danych zawartych w ostatnich raportach Komisji Europejskiej: szóstym okresowym raporcie o sytuacji społecznej i ekonomicznej oraz rozwoju regionów UE (*European Commission* 1999) oraz pierwszym i drugim raporcie o ekonomicznej i społecznej kohezji (*European Commission* 1996, 2001).

Kraje dzisiejszej UE można podzielić na dwie grupy. Widoczna jest wyraźna luka między Grecją, Hiszpanią i Portugalią, w których PKB per capita wynosi tylko 66-81% średniego dochodu unijnego, a pozostałymi krajami, w których jest zbliżony do średniego lub wyższy od średniego, osiągając odpowiednio wartości 99-176%. PKB per capita w tej drugiej grupie krajów bez Luksemburga jest 1,5-1,8 razy wyższy od PKB per capita w kraju najbiedniejszym, Grecji. Skrajnym wyjątkiem jest Luksemburg, gdzie PKB per capita jest aż 2,7 razy wyższy.

Większe od różnic między krajami są różnice między regionami w obrębie całej Unii. Znacząco różny jest dochód na mieszkańca w poszcze-

⁶ W terminologii unijnej określane krótko jako *eligible regions* (75% próg PKB per capita nazywany jest *eligibility threshold*). Obszary (regiony) problemowe określane są w zależności od podstawowego celu stawianego przed polityką strukturalną UE. W okresie planistycznym 1994-1999 były to przede wszystkim obszary celu 1 – regiony charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego (do tej grupy obszarów zaliczono m.in. całą Grecję, Irlandię i Portugalię), a następnie obszary celu 2 – stare regiony przemysłowe wymagające restrukturyzacji, obszary celu 5b – regiony wiejskie wymagające restrukturyzacji rolnictwa oraz obszary celu 6 – regiony peryferyjne o niskiej gęstości zaludnienia (w Szwecji i Finlandii). Na obszarach objętych celami 1, 2, 5b i 6 (tzw. celami regionalnymi w odróżnieniu od pozostałych celów 3, 4 i 5a, tzw. celów horyzontalnych czyli nie zorientowanych przestrzennie) mieszkała pod koniec lat dziewięćdziesiątych ponad połowa ogółu ludności UE (por. Szlachta 1998; Kozak i in. 2000).

gólnych regionach i grupach regionów UE. W najbogatym regionie, Hamburgu, jest 4,4 razy wyższy od dochodu w najbiedniejszym, greckim Epirze. Przeciętny dochód w grupie najbogatszych 10% regionów (PKB per capita – 161% średniego unijnego) jest 2,6 razy wyższy od dochodu w grupie najbiedniejszych 10% regionów (61% średniego unijnego), zaś w grupie najbogatszych 25% regionów jest 2 razy wyższy od dochodu w grupie najbiedniejszych 25% regionów⁷.

W grupie regionów zaklasyfikowanych jako miejskie (>500 mieszk./km²) dochód na mieszkańca stanowi 122% średniego dochodu unijnego, natomiast w grupie regionów wiejskich (<100 mieszk./km²) tylko 79%. W grupach 10 regionów z najwyższym zatrudnieniem w rolnictwie (>24% ogółu pracujących), przemyśle (>40%) lub usługach (>77%) dochód na mieszkańca wynosi – odpowiednio – 61%, 116% i 137% średniego dochodu unijnego.

W 1998 r. w Unii Europejskiej było 46 regionów (ponad 1/5 wszystkich regionów NUTS 2), zamieszkałych ogółem przez 71 mln osób (tj. 19% ogółu ludności UE), w których PKB per capita był niższy od 75% średniego wspólnotowego (przeciętnie w tej grupie 66%). Chodzi tu głównie o już wspomniane tzw. regiony problemowe celu pierwszego. Można dodać, że w 1995 r. też około 18% ogółu ludności UE miało dochody poniżej granicy ubóstwa⁸. Najmniej mieszkańców egzystujących poniżej tej granicy miały Dania, Luksemburg, Holandia i Austria (11-12% ogółu), najwięcej Portugalia i Grecja (21-22%). Relatywnie wysoki odsetek miała też Wielka Brytania (19%).

W tym miejscu warto, osobno, przyjrzeć się bliżej zróżnicowaniom istniejącym na płaszczyźnie międzymiejskiej, tzn. nierównościom pomiędzy poszczególnymi miastami, a dokładniej – pomiędzy regionami określanymi jako metropolitalne. W oficjalnych publikacjach Unii nie są one rozważane. W ogóle, zresztą, niewiele jest prac na ten temat, chociaż ich autorzy podkreślają oczywistą

⁷ 10% lub 25% najbogatszych lub najbiedniejszych regionów; chodzi tutaj o grupy takich regionów, skupiających odpowiednio 10% lub 25% ogółu ludności UE (por. *European Commission* 2001, s. 6).

⁸ W publikacjach ONZ za absolutną miarę ubóstwa przyjmuje się stan, w którym człowiek ma na życie 1 dolara dziennie. Eurostat za dochód poniżej granicy ubóstwa (*poverty line*) uważa dochód równy lub niższy od 60% mediany dochodu osiąganego w kraju zamieszkania.

dużą wagę zagadnienia ze względu na stale rosnącą rolę miast i regionów metropolitalnych.

W niedawno opublikowanej pracy L. McCarthy (2000) zanalizowała nierówności między-miejskie w zakresie dochodu na mieszkańca istniejące w unijnej dwunastce w latach 1981-1991. W analizie uwzględniła 121 miast (od Osnabrück liczącego 160 tys. mieszkańców, po blisko 7-milionowy Londyn) zidentyfikowanych jako regiony metropolitalne na podstawie kombinacji odpowiednich jednostek przestrzennych z poziomów NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3. Stwierdziła, że dysparytety międzymiejskie są zasadniczo różne od dysparytetów międzyregionalnych: nierówności w obrębie grupy badanych 121 miast są o wiele większe, niż nierówności w obrębie grupy regionów NUTS 2; różnice te można jedynie do pewnego stopnia wiązać z przyjętą skalą badań.

Według cytowanej pracy, w 1991 r. różnica między dochodem na mieszkańca w najbogatszym i najbiedniejszym regionie NUTS 2 (Darmstadt i północ Wysp Egejskich) wynosiła jak 5,5 : 1, natomiast między najbogatszym i najbiedniejszym miastem (Frankfurt nad Menem i greckie Patras) jak 9,4 : 1. Przeciętny dochód w grupie 10 najbogatszych regionów NUTS 2 był 3,6 razy wyższy od dochodu w grupie 10 regionów najbiedniejszych, natomiast w grupie 10 najbogatszych miast (w tym, oprócz Paryża i Groningen, aż 7 miast niemieckich!) był 4,1 razy wyższy od dochodu w grupie 10 miast najbiedniejszych (zlokalizowanych w Hiszpanii, południowych Włoszech i w Grecji).

Jeszcze większe nierówności pod względem PKB per capita można stwierdzić pomiędzy regionami w obrębie poszczególnych krajów UE. W 1998 r. stopień nierówności wyrażony odchyleniem standardowym od średniej wynosił dla 15 krajów UE 12,7, podczas gdy odchylenie standardowe dla poszczególnych krajów oscylowało w granicach od 10,2 (Grecja: różnicowanie regionalne najmniejsze) do 33,9 (Wielka Brytania: różnicowanie największe).

Jaskrawe różnice regionalne uwidoczniają się na przykład w Niemczech między tzw. nowymi i starymi landami: we wszystkich regionach nowych landów (z wyjątkiem regionu Lipska) PKB per capita nie przekracza 75% średniej wspólnotowej, podczas gdy najślabszy region w obrębie starych landów (Lüneburg w Dolnej Saksonii) osiąga ponad 80% średniej. We Włoszech istnieje wielki rozdzźwięk między Północą, obejmującą kilka spośród najbogatszych regionów Europy, a niezwykle

ślabo rozwiniętym Południem (Mezzogiorno). Opisuując te kontrasty trzeba też zwrócić uwagę na to, że najuboższe regiony Francji, zachodnich Niemiec, Belgii czy Danii i tak są stale na wyższym poziomie, niż najbardziej produktywne regiony Grecji czy Portugalii (por. Miosga 1995).

Największa rozpiętość między skrajnymi regionalnymi wartościami PKB per capita występuje w Wielkiej Brytanii, następnie w Niemczech, Austrii, Włoszech, Hiszpanii, Belgii i Francji. Londyn (Inner London) ma PKB per capita 3,5 razy wyższy od Kornwalii i Wysp Scilly, Hamburg 2,9 razy wyższy od Chemnitz, Wiedeń 2,4 razy wyższy od Burgenlandu, Trydent – Górna Adyga 2,2 razy wyższy od Kalabrii, Madryt 2,2 razy wyższy od Estremadury, Bruksela 2,1 razy wyższy od walońskiego Hainaut, Ile-de-France (Paryż) 2 razy wyższy od Langwedocji-Roussillon. Różnice te związane są w dużej mierze z tym, że silne regiony metropolitalne, w tym przede wszystkim stołeczne, mają na ogół dochody na mieszkańca znacznie przekraczające średnie krajowe.

Charakterystyka zróżnicowań według układu centrum – peryferie

Przestrzeń zajmowana przez kraje Unii Europejskiej jest wybitnie heterogeniczna. Generalny obraz zróżnicowań regionalnych UE bądź zachodniej Europy czy też Europy w ogóle, nosi znamiona układu centrum (rdzeń) – peryferie. W takich kategoriach jest też opisywany i analizowany od dawna: zróżnicowania regionalne stają się szczególnie ewidentne w świetle porównania obszarów centralnych z peryferyjnymi⁹. Brak równowagi między rdzeniem a peryferią uważany jest obecnie za najważniejszą nierówność przestrzenną w Unii.

Obszary centralne i peryferyjne przedstawiane są rozmaicie, często bez wyraźnego określenia ich zasięgu i granic. Bogatsze regiony Unii skupione są w geograficznym centrum Europy rozciągającym się szerokim łukiem od południowo-wschodniej Anglii po północne Włochy. Jest to słynny „błękitny banan” (*banana blue*) zaproponowany przez R. Bruneta (1989). Do pewnego stopnia można go porównać z rdzeniowym obszarem naj-

⁹ Dla uproszczenia pomijamy tutaj kwestię kontrastów „północ – południe” (istotnych np. w Wielkiej Brytanii) bądź „wschód – zachód” i ich nakładanie się na kontrasty „centrum – peryferie” (por. Suarez-Villa, Cuadrado Roura 1993; Grzeszczak 1995).

większej koncentracji działalności gospodarczej wyznaczonym przez pięciobok Londyn – Paryż – Mediolan – Monachium – Hamburg (ESDP 1999). Obszar ten, stanowiąc 20% ogólnego obszaru UE, koncentruje około 40% jej mieszkańców i dostarcza około 50% całkowitego unijnego PKB.

Ostatni raport Komisji Europejskiej (*European Commission* 2001) widzi część rdzeniową Unii jako trójkąt rozciągający się od Północnego Yorkshire w Wielkiej Brytanii po region Franche-Comté we Francji i Hamburg w Niemczech, z podobnym ogólnym potencjałem. W regionach centralnych przeciętny dochód na mieszkańca jest przeważnie wyższy, a nierzadko znacznie wyższy od średniego unijnego.

Regiony biedniejsze składają się na wieniec peryferii dzielonych na peryferię południową – od Grecji, poprzez południowe Włochy, południową i zachodnią Hiszpanię po Portugalię, peryferię północną (niektóre obszary na północy i zachodzie Wielkiej Brytanii oraz na północy i wschodzie Finlandii) i peryferię wschodnią (nowe landy niemieckie). W regionach peryferyjnych dochód na mieszkańca wynosi około połowy średniej unijnej lub nawet mniej.

Bardziej rygorystyczne i szczegółowe prezentacje centrum i peryferii opierają się na typologiach, w których oprócz dychotomicznego podziału na centrum i peryferie występują jeszcze regiony perycentralne i semiperyferyjne oraz regiony przejściowe (por. Gritsai, Treivish 1990a, b; Vander-motten 1993, 1997). Zauważmy, że w typologiach tych regiony peryferyjne niekoniecznie są jednoznacznie kojarzone z ubóstwem i zacofaniem: mogą istnieć peryferyjne regiony „biedne” i „bogate” czy też „dynamiczne” i „mniej dynamiczne”. Tak więc C. Vander-motten (1997), na podstawie danych za lata 1960-1990 dla 516 regionów różnych poziomów NUTS podzielił kraje Europy Zachodniej¹⁰ następująco:

- kraje centralne (Austria, Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy Zachodnie, Szwajcaria, Wielka Brytania, północne i środkowe Włochy), skupiające 71% ludności Europy Zachodniej, o dochodzie na mieszkańca wyższym o 11% od przeciętnego zachodnioeuropejskiego; w obrębie tych krajów znajduje się większość obszarów zaliczonych do kategorii centralnych regionów metropolitalnych, w któ-

rych dochód na mieszkańca jest wyższy o 31% od przeciętnego;

- bogata peryferia skandynawska (Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia, Szwecja), skupiająca 6% ludności o dochodzie na mieszkańca wyższym o 5% od przeciętnego;
- biedna peryferia zachodnia i śródziemnomorska (Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia, południowe Włochy), skupiająca 23% ludności o dochodzie na mieszkańca niższym o 34% od przeciętnego (tutaj można by dodać Niemcy Wschodnie z dochodem na mieszkańca niższym o 64% od przeciętnego).

W ujęciach nastawionych – bardziej praktycznie – na problemy polityki regionalnej i jej efektywności, regiony UE klasyfikowane są ze względu na dostępność do innowacyjnych środowisk oraz ze względu na zdolność recepcyjną lub receptywność innowacji (por. np. Paelinck 1993). Na analogicznej podstawie bazuje podział na centrum i peryferie przedstawiany w dokumentach Komisji Europejskiej. Podział ten pojawił się po raz pierwszy w trzecim okresowym raporcie o sytuacji społecznej i ekonomicznej oraz rozwoju regionów UE (*Commission of the European...1987*). Zarazem była to jedna z pierwszych prób operacjonalizacji pojęcia peryferyjności; nb. jej autorami byli geografowie. Posługując się tzw. wskaźnikiem peryferyjności określili oni – dla każdego z regionów NUTS 2 ówczesnej dwunastki unijnej – jego pozycję w układzie centrum – peryferie, jako miarę zależności od działalności gospodarczej wszystkich pozostałych regionów i przestrzennej odległości od nich, ważoną przez PKB (por. Keeble i in. 1988; Keeble 1989). Zależnie od wartości tego wskaźnika, podzieliли regiony na 3 grupy: centralne, przejściowe i peryferyjne (z dalszym wyróżnieniem, w obrębie grup regionów centralnych i peryferyjnych, regionów "wewnętrznych" i "zewnętrznych").

Według wymienionego wyżej raportu regiony centralne zajmowały 10% powierzchni UE i skupiały 31% jej ludności, a PKB per capita w tych regionach był o 22% wyższy od przeciętnego wspólnotowego (w regionach centralnych „wewnętrznych” o 30% wyższy). W regionach przejściowych (34% powierzchni i 36% ludności UE) PKB per capita był o 5% wyższy od przeciętnego, a w regionach peryferyjnych (56% powierzchni i 33% ludności UE) o ponad 26% niższy od przeciętnego.

¹⁰ 15 krajów UE oraz Islandia, Norwegia i Szwajcaria.

Hipoteza o konwergencji i hipoteza o dywergencji

Istniejące teorie (ekonomiczne) nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o przebieg procesów zróżnicowania regionalnego. Oferowane wyjaśnienia są kontrowersyjne, często zaś krańcowo różne. Ogólnie biorąc, w literaturze przedmiotu wybijają się dwa główne, przeciwstawne poglądy dotyczące rozwoju regionalnego w długim okresie. Pierwszy rozwija hipotezę o regionalnej konwergencji rozwoju, natomiast drugi hipotezę o regionalnej dywergencji (szerzej na ten temat patrz m.in. Suarez-Villa, Cuadrado Roura 1993; Dunford, Perrons 1994; Krieger-Boden 1995; Martin, Sunley 1998; Martin, Tyler 2000).

Hipoteza o konwergencji, nazywana też hipotezą „doganiania” (*catching-up* lub *catch-up*), związana z teoriami równowagi gospodarczej i wzrostu zrównoważonego znamionami dla ekonomii klasycznej i neoklasycznej zakłada, że mechanizm wolnego rynku samoczynnie prowadzi do zmniejszenia rozpiętości regionalnych. W warunkach postępującej integracji, wobec likwidacji barier handlowych i innych, harmonizowania regulacji rynkowych, spadku kosztów transportu i ogólnego zwiększenia mobilności czynników pracy i kapitału, nasilają się tendencje do międzyregionalnej zbieżności poziomów zatrudnienia, produkcji i dochodu, w końcu zaś do zbieżności struktur gospodarczych i stóp wzrostu.

Zgodnie z hipotezą o konwergencji, regiony początkowo biedniejsze mają większe szanse szybkiego wzrostu niż regiony bogatsze, m.in. ze względu na atrakcyjność inwestowania w pracochłonne sektory na obszarach, gdzie płace są niskie. Wszelka interwencja zewnętrzna powinna się ograniczać do stwarzania ogólnego dobrego klimatu dla wzrostu gospodarczego.

Hipoteza o dywergencji znajduje oparcie w różnych koncepcjach mieszczących się w obrębie teorii wzrostu i rozwoju niezrównoważonego, takich jak starsze, klasyczne już koncepcje biegunów wzrostu (polaryzacji) lub nowsze koncepcje wzrostu endogenicznego. Według tej hipotezy gra sił rynkowych prowadzi nie do zmniejszenia nierówności między regionami, lecz – przeciwnie – do ich zwiększenia. Wzrost nie rozkłada się automatycznie na wszystkie regiony: jest przestrzennie skoncentrowany. Postępy integracji mogą tylko sprzyjać dywergencji, wystawiając gospodarki regionalne na

większe wpływy konkurencji ze strony silniejszych regionów w kraju i zagranicą.

Według hipotezy o dywergencji, regiony początkowo lepiej wyposażone w kapitał stały i kapitał ludzki, mające sprzyjające warunki naturalne, będą rozwijały się coraz szybciej. W szczególności będą wytwarzały technologicznie zaawansowane produkty wysokiej wartości, pozostawiając regionom peryferyjnym wytwarzanie produktów dojrzałych, niskodochodowych. Regiony początkowo biedniejsze nie mają żadnych szans osiągnięcia poziomu regionów bogatszych bez pomocy z zewnątrz¹¹.

Próby zbliżenia tych skrajnych stanowisk zmierzały do wykazania, że w procesie rozwoju regionalnego ma się do czynienia zarówno z konwergencją jak i dywergencją. Próby te można podzielić na diachroniczne i synchroniczne (Molle, Boeckhout 1995).

Według ujęcia diachronicznego konwergencja i dywergencja mogą występować na przemian. Wersja długookresowa tego ujęcia (tzw. hipoteza „dwufazowa”) głosi, że we wczesnych stadiach rozwoju będzie przeważała tendencja do dywergencji, w wyższych stadiach zaś do konwergencji; w krajach wysoko rozwiniętych zmniejszanie się skali zróżnicowań regionalnych jest zatem rzeczą oczywistą (Williamson 1965, 1975). Wersja krótkookresowa mówi o możliwości dywergencji związanej z różnymi szokami popytowymi, podażowymi bądź technologicznymi, po których przezwyciężeniu następuje powrót do konwergencji (Barro, Sala-i-Martin 1991).

Według ujęcia synchronicznego procesy konwergencji i dywergencji mogą występować równocześnie (Boltho, Holtham 1992; Krieger-Boden 1995). Rozwój poszczególnych obszarów jest bardzo niejednakowy. Jedne kraje i regiony, początkowo być może nawet ubogie, wykorzystują dogodnie kombinacje różnych czynników wzrostu i rozwijają się szybciej, inne zaś pozostają w tyle. Stale jest więc tak, że jedne raczej się zbliżają do poziomu uznanego za przeciętny, inne zaś jednocześnie się od niego oddalają.

¹¹ Ujęcia marksistowskie, prezentowane w znanych pracach geografów D. Harveya (1982), D. Massey (1984) i N. Smitha (1984), kwestionują obie te hipotezy; według nich rozwój regionalny w kapitalizmie nie jest ani konwergentny ani dywergentny, lecz przede wszystkim epizodyczny (por. Martin, Sunley 1998).

Konwergencja w świetle badań empirycznych

Zrealizowane do tej pory studia empiryczne nad zróżnicowaniami regionalnymi w Unii Europejskiej nie pozwalają na potwierdzenie trafności żadnej z hipotez: ani hipotezy o konwergencji regionalnej¹², ani hipotezy o dywergencji. Wyniki tych studiów są na ogół trudno porównywalne, ze względu na różne założenia wyjściowe do badań i przyjmowane miary nierówności regionalnych, różne i zmieniające się ramy terytorialne analiz (w tym różne liczby i delimitacje uwzględnionych jednostek przestrzennych – krajów i regionów, związane m.in. z kolejnymi rozszerzeniami Unii i zmianami podziałów regionalnych), różne zakresy czasowe i różne źródła statystyczne wykorzystane w badaniach (por. Valeyre 1993; Hansen 1995). Jak podkreśla – może nieco przesadnie – H.W. Armstrong (1995a), uzyskane wyniki są ważne tylko w odniesieniu do okresu i podokresów rozważanych w danej pracy i do podziału regionalnego, jakim się w niej posłużono. Autorzy niedawno wydanej książki o rozwoju regionalnym w Unii Europejskiej, K. Button i E. Pentecost (1999, s. 180) w podsumowaniu wyznają co następuje: „Wiemy tylko tyle, że mierzenie konwergencji [...] jest trudniejsze, niż się początkowo zdawało”.

Pierwsze obszerniejsze studia empiryczne regionalnych procesów konwergencji w krajach UE zrealizowali R.J. Barro i X. Sala-i-Martin (Barro, Sala-i-Martin 1991, 1992, 1995; Sala-i-Martin 1996), nawiązując do pionierskich badań W. Mollego (1980). Studia te obejmowały regiony poziomu NUTS 1 w następujących 8 krajach: Belgia, Dania, Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy Zachodnie, Wielka Brytania oraz Włochy i odnosiły się do lat 1950-1990. Na przestrzeni tego długiego okresu, jak stwierdzili wymienieni autorzy, wystąpiła w obrębie analizowanych krajów i regionów wyraźna konwergencja dochodu na mieszkańca. Zmniejszanie się rozbieżności w tym zakresie odbywało się jednak bardzo wolno: różnice między obszarami o większym i mniejszym dochodzie

¹² W obrębie konwergencji ekonomicznej występują konwergencja nominalna i konwergencja realna. Konwergencja nominalna, którą się tutaj nie zajmujemy, wyznaczana jest przez kryteria makroekonomiczne dotyczące stabilności cen, deficytu budżetowego, długu publicznego i in. (por. Klamut 1999). Konwergencja regionalna rozważana w niniejszym opracowaniu to konwergencja realna, dotycząca przede wszystkim zbieżności PKB per capita.

malowały w tempie około 2% rocznie. Tempo to było relatywnie stałe przynajmniej w ciągu trzech pierwszych analizowanych podokresów: w latach 1950-1960 – 1,8%, w latach 1960-1970 – 2,3%, w latach 1970-1980 – 2% i w latach 1980-1990 – 1%. Tempo konwergencji między regionami w obrębie badanych krajów było przy tym podobne do tempa konwergencji między całymimi badanymi krajami.

Wyniki powyższych studiów zweryfikował H.W. Armstrong (1995a, b) w pracach ogarniających nieco dłuższy okres 1950-1993 i uwzględniających zarówno regiony NUTS 1 jak i NUTS 2 we wszystkich 12 krajach tworzących Unię Europejską po jej trzecim rozszerzeniu w 1986 r. Włączenie do badań, tym razem, wszystkich słabo rozwiniętych obszarów peryferyjnych wpłynęło w istotny sposób na uzyskane rezultaty.

Prace H.W. Armstronga zasadniczo podtrzymały wcześniejsze stwierdzenia mówiące o konwergencji dochodu na mieszkańca (zarówno wewnątrz poszczególnych krajów jak i między nimi) w tempie około 2% rocznie, ale tylko w odniesieniu do lat 1950-1970 (w latach 1950-1960 – 1,2%, w latach 1960-1970 – 2,5%). Na przestrzeni dwudziestolecia 1975-1993 proces konwergencji przebiegał o wiele wolniej, w tempie około 1% rocznie. Wystąpiły też większe różnice między tempem konwergencji w obrębie poszczególnych krajów i między krajami: spadek tempa konwergencji w obrębie badanych krajów był większy od spadku tempa konwergencji pomiędzy krajami. Na te różnice zwrócili również uwagę inni badacze. M. Dunford (1993) podał, że w latach 1977-1989 nierówności regionalne pod względem wielkości PKB per capita zmniejszyły się w Grecji i Portugalii, a prawie we wszystkich pozostałych krajach dwunastki wzrosły, zwłaszcza we Włoszech, Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.

Zbliżone rezultaty, jeśli chodzi o określenie tempa konwergencji, uzyskiwano w późniejszych studiach. R. Kroker (1998) przytacza niektóre wyniki analizy wykonanej w 1997 r. w Instytucie Gospodarki Niemieckiej (*Institut der deutschen Wirtschaft*) w Kilonii dla 143 regionów dwunastki w okresie 1980-1993. Według tej analizy stopa konwergencji międzyregionalnej wynosiła we wskazanym okresie 1,6% rocznie. Dochód na mieszkańca powiększał się szybciej w biedniejszych, niż w bogatszych regionach: w grupie regionów problemowych celu pierwszego, najbardziej zacofanych w rozwoju, stopa konwergencji wynosiła 3,8% rocznie. Najnowsze dostępne rezultaty

badawcze zawarte w pracy K. Buttona i E. Pentecosta (1999), odnoszące się do wszystkich krajów dwunastki w latach 1975-1990, wskazują na stopę konwergencji wynoszącą w tym okresie mniej niż 1%, lecz więcej niż 0,5% rocznie. [Nb. warto zwrócić uwagę, że dla okresu 1975-1985 autorzy ci uzyskali ujemną wartość wskaźnika konwergencji, oznaczającą dywergencję realnego PKB per capita w tym okresie]. Wyniki niewiele odbiegające od powyższych otrzymał A. Rodriguez-Pose (1999) na podstawie badań odnoszących się do lat 1977-1993.

Ogólnie biorąc, dotychczasowe badania wskazały na wystąpienie w krajach i regionach Unii Europejskiej, w długim kilkudziesięcioletnim okresie, konwergencji pod względem dochodu na mieszkańca. Jednakże jej tempo – co podkreślają prawie wszyscy autorzy – było bardzo wolne, daleko niższe od tego, jakiego można by się spodziewać w świetle hipotezy o konwergencji, opartej na argumentach ekonomii klasycznej czy neoklasycznej. Obliczona stopa konwergencji 2% rocznie (Barro, Sala-i-Martin) oznacza, że musiałoby upłynąć 35 lat, aby początkowa luka dochodowa między regionami i krajami zmniejszyła się o połowę¹³. Tempo 1% rocznie (Armstrong) wymagałoby, dla uzyskania takiego efektu, upływu 69 lat. Nawet utrzymanie relatywnie wysokiej 3,8-procentowej rocznej stopy konwergencji (Kroger), jak w przypadku wspieranych regionów problemowych celu pierwszego, pozwoliłoby na połowiczne zmniejszenie wymienionej luki dopiero po 18 latach.

Zarówno R.J. Barro jak i X. Sala-i-Martin skłaniali się ku temu, że tendencja do konwergencji jest w sumie względnie stała. Poczynając – co najmniej – od prac H.W. Armstronga (1995a, b), zaczyna się umacniać pogląd, że konwergencja ma przebieg bardzo złożony i zmienny w czasie. Inaczej trzeba na nią patrzeć z perspektywy długiego okresu, inaczej zaś z perspektywy średnich i krótkich okresów. Według K. Buttona i E. Pentecosta (1999) konwergencja ma dwoisty charakter: jest zarówno zjawiskiem ciągłym, trwającym poprzez wszystkie kolejne rozszerzenia Unii Europejskiej, jak i zjawiskiem cyklicznym, powiązaniem z cyklami koniunkturalnymi różnej długości. Dość powszechne jest dziś przekonanie, że w średnich bądź krótkich okresach tempo konwergencji może być

większe lub mniejsze od przeciętnego dla długiego okresu; w określonych przedziałach czasowych konwergencja może nawet ustąpić miejsca dywergencji.

Szybsze tempo konwergencji wiązane jest najczęściej z okresami relatywnie wysokiego wzrostu gospodarczego, wolniejsze zaś – lub dywergencja – z okresami recesji (por. Buzelay 1996; Lever 1996; Martin, Sunley 1998; Button, Pentecost 1999). W raportach UE związek ten uwypuklany jest w sposób całkowicie jednoznaczny: „Konstatacja (*the stylised fact*), że tempo konwergencji jest szybsze w okresach wzrostu gospodarczego i ściślejszej integracji, jest prostą lecz ważną obserwacją [...]” (*European Commission* 1999, s. 19). Zatem, krótko mówiąc, występowanie większych nierówności regionalnych należy łączyć z okresami wolniejszego wzrostu.

Można też jednak znaleźć prace, co prawda nieliczne, dowodzące czegoś przeciwnego, tj. że procesy konwergencyjne są silniejsze w okresach wolniejszego a nie szybszego wzrostu gospodarczego. Do takiego wniosku doszli np. M. Chatterji i J.H.L. Dewhurst (1996) na podstawie badań w Wielkiej Brytanii w latach 1977-1991. Wymienieni autorzy dopatrują się tutaj związku przyczynowego z polityką regionalną, bardziej – być może – aktywną w warunkach recesji gospodarczej, niż w czasie boomu. Podobny wniosek wyciągnął W. F. Lever (1993) z badań nad rozwojem miast europejskich w latach 1981-1987: w okresie recesji dała się zauważyć tendencja do konwergencji, a w okresie szybkiego wzrostu – tendencja do dywergencji.

Jakkolwiek by było, w rezultacie badań empirycznych zakwestionowana została – wiązana z J.G. Williamsonem – teza o niejako automatycznym zmniejszaniu się różnicowań regionalnych w wysoko rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej z wysokim PKB per capita (por. Szlachta 1997). Tezę tę można, częściowo przynajmniej, odnieść do rozwoju krajów UE w złotym wieku fordowskim (Keeble 1989; Zimmermann 1990), ale już nie do rozwoju w okresie późniejszym (Dunford, Perrons 1994). Bardzo duże zróżnicowania regionalne mogą również istnieć w bogatych krajach członkowskich. L. McCarthy (2000) stwierdziła, na przykład, wyraźną dodatnią korelację między poziomem dochodu i skalą nierówności regionalnych w tych krajach na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych: im wyższy był przeciętny dochód na mieszkańca w całym

¹³ Obliczono według (przybliżonego) wzoru: $h = \frac{\ln 2}{\alpha}$, gdzie α = średnia roczna stopa konwergencji (por. wzór na obliczenie tzw. *half-life* w: Martin, Sunley 1998).

kraju, tym większe były różnice w dochodzie na mieszkańca między badanymi regionami (miejskimi) w jego obrębie.

Tendencje konwergencyjne w przeszłości: periodyzacja

Ze względu na rozwój procesów konwergencji regionalnej można po II wojnie światowej w krajach dzisiejszej Unii Europejskiej wyróżnić następujące okresy¹⁴ (por. Begg, Mayes 1993a; Suarez-Villa, Cuadrado Roura 1993; Dunford, Perrens 1994; Abraham, van Rompuy 1995; Vander-motten 1993, 1997; Button, Pentecost 1999):

1. Okres od początku lat pięćdziesiątych (a zwłaszcza od lat sześćdziesiątych) do połowy lat siedemdziesiątych, utożsamiany z tzw. złotym wiekiem fordowskim lub złotym wiekiem kapitalizmu, epoką w której dominowała odwołująca się do J.M. Keynesa koncepcja „państwa dobrobytu” (*welfare state*) lub państwa opiekuńczego (*Sozialstaat*). Okres ten odznaczał się bezprecedensowo szybkim wzrostem gospodarczym (długi boom ze średnią roczną stopą wzrostu PKB blisko 5% w latach 1960-1973), prawie pełnym zatrudnieniem i znaczną tendencją do konwergencji gospodarek, w tym dochodu na mieszkańca. W okresie tym odnotowano pewne zmniejszenie nierówności regionalnych. W szczególności nastąpiło dostrzegalne zmniejszenie rozpiętości między bogatymi krajami centrum i biednymi krajami peryferii: w latach 1960-1973 wskaźnik PKB per capita spadł ze 115 do 110 w krajach centralnych, natomiast wzrósł z 51 do 66 w krajach zachodniej i śródziemnomorskiej peryferii (Europa Zachodnia = 100);

2. Okres od połowy lat siedemdziesiątych do połowy lat osiemdziesiątych, naznaczony kryzysami, w którym szybki wzrost, pełne zatrudnienie i konwergencja ustąpiły szybko miejsca o wiele wolniejszemu wzrostowi (w okresie 1973-1985 średnia roczna stopa wzrostu PKB około 2%), dużemu bezrobociu oraz – zwłaszcza na początku okresu – tendencji dywergencyjnej. Związane z tym zmiany polityki gospodarczej i społecznej kwalifikowane są

niekiedy jako początek przejścia od keynesowskiego „państwa dobrobytu” do monetaryzmu i schumpeterowskiego „państwa pracy” (*workfare state*), nawiązującego do J. Schumpetera teorii transformacji kapitalizmu (por. Amin, Tomaney 1995)¹⁵. W omawianym okresie nastąpiła w sumie stabilizacja nierówności: w krajach centralnych wskaźnik dochodu na mieszkańca pozostał na poziomie 110-111, a w krajach zachodniej i śródziemnomorskiej peryferii na poziomie 66;

3. Okres od połowy lat osiemdziesiątych do chwili obecnej, bez wyraźniej dominacji jednej tendencji, a przeciwnie – odznaczający się dużą zmiennością, stosownie do fluktuacji wzrostu gospodarczego. Ogólnie biorąc, okres ten można jednak uznać za okres z pewną, choć niezbyt dużą, przewagą tendencji konwergencyjnej. Jako sprzyjające konwergencji określane są w szczególności lata 1986-1991 i od 1995 r. ze średnim rocznym wzrostem PKB około 3% (oddzielone latami spadku nawet do 0,5% w 1993 r.). Poniżej przedstawimy, bardziej szczegółowo, zmiany nierówności regionalnych na przestrzeni ostatniej dekady zgodnie z obrazem nakreślonym w oficjalnych dokumentach Unii.

Oba dotychczasowe raporty Komisji Europejskiej dotyczące ekonomicznej i społecznej kohezji Unii wskazują na występowanie silnej, a w każdym razie znaczącej tendencji konwergencyjnej w ostatnim dziesięcioleciu 1988-1998/9 (*European Commission* 1996, 2001) Jednocześnie przyznają, że pomimo to zróżnicowania regionalne w Unii Europejskiej, wyrażone za pomocą wskaźnika PKB per capita, pozostają nadal duże.

Jeśli chodzi o różnice pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi, uległy one pewnemu zmniejszeniu (wartość odchylenia standardowego spadła w latach 1991-1998 z 13,1 do 11,2). Ważny w tym względzie był rozwój sytuacji w czterech tzw. krajach kohezji¹⁶. W spektakularny

¹⁴ Podział ten należy odnosić przede wszystkim do najszerszych poziomów unijnych (poziomu krajów, a następnie regionów w obrębie całej UE), w mniejszym zaś zakresie do regionów w obrębie poszczególnych krajów członkowskich.

¹⁵ M. Miosga (1995) stwierdza wręcz, że w okresie tym zasada wyrównywania dysparytetów została zastąpiona przez cel międzynarodowej konkurencyjności.

¹⁶ „Krajami kohezji” nazwano 4 najmniej zamożne kraje UE: Grecję, Portugalię, Hiszpanię i Irlandię. Kraje te otrzymują subwencje z tzw. Funduszu Spójności lub Funduszu Kohezyjnego (*Cohesion Fund*), mające na celu ułatwienie spełnienia makroekonomicznych kryteriów zbieżności określonych przez Traktat z Maastricht (por. Pietrzyk 1998). Mówi się, że z tej grupy należałoby

sposób zlikwidowała dystans w stosunku do reszty Unii Irlandia, gdzie w latach 1988-1999 PKB per capita wzrósł z 64 do 114% średniej unijnej, a więc o 50 punktów procentowych. Jako znaczące uważa się również zmniejszenie luki dochodowej dzielącej trzy pozostałe kraje kohezji, Hiszpanię, Grecję i Portugalię, od innych krajów UE. W grupie tych trzech krajów PKB per capita stanowił w 1988 r. 68%, a w 1999 r. 79% średniej unijnej. Luka dochodowa zmniejszyła się więc, w tym przypadku, o jedną trzecią; na jej całkowite zlikwidowanie trzeba by jeszcze następnych 20-30 lat¹⁷.

Zmalały również różnice między regionami w obrębie całej UE, chociaż w mniejszym stopniu, niż różnice między krajami (spadek odchylenia standardowego w latach 1991-1998 z 29,4 do 28,3), a to – po części – dlatego, że nastąpiło zwiększenie różnic między regionami w obrębie poszczególnych krajów (o czym dalej). W grupie najbiedniejszych 10% regionów¹⁸ PKB per capita wzrósł z 55 do 61% średniej unijnej, ale w całej większej grupie najbiedniejszych 25% regionów tylko z 65,5 do 68%. Zmniejszyła się nieco rozpiętość między dochodem osiąganym w grupach najbogatszych i najbiedniejszych 10% regionów (odpowiednio 2,8 : 1 i 2,6 : 1 na początku i na końcu analizowanego okresu), bez zmian pozostała natomiast rozpiętość między dochodem osiąganym w grupach najbogatszych i najbiedniejszych 25% regionów.

Lista najbogatszych regionów UE niewiele się zmieniła. W jej składzie są przez cały czas m.in. cztery regiony stołeczne (Bruksela, Ile-de-France (Paryż), Wiedeń i Londyn), Luksemburg oraz cztery regiony zachodnich Niemiec (Hamburg, Brema, Darmstadt i Górna Bawaria).

Kontrast między grupami najbogatszych i najbiedniejszych 10% regionów określany jest nadal jako silny, a tempo zmniejszania się luki między PKB per capita w grupie najbiedniejszych 10% regionów a średnią unijną (o niewiele ponad jedną dziesiątą w rozważanym okresie) jako bardzo wolne. Relatywnie szybsze ograniczanie tej luki, w sumie o około jedną szóstą, miało miejsce w przypadku całej grupy regionów problemowych celu pierwszego, w której PKB per capita wzrósł

z 63 do 70% średniej unijnej. Zauważmy wszakże, jak znaczne różnice pod tym względem występują między różnymi regionami w tej grupie. Niektóre z nich zarejetrowały bardzo duży wzrost PKB per capita: dotyczy to zwłaszcza nowych landów niemieckich (gdzie PKB per capita wzrósł w latach 1991-1998 z 37 do 70% średniej unijnej) oraz wspomnianej już Irlandii. W wielu regionach tej grupy wzrost PKB per capita był jednak niewielki, w niektórych odnotowano nawet spadek (w regionach włoskiego Mezzogiorno razem wziętych z 69 do 68% średniej unijnej, w Macedonii Zachodniej z 63 do 60%, na Peloponezie z 58 do 53%, w Merseyside z 80 do 75%, w północnej Szkocji z 83 do 77%).

Wymienione raporty Komisji Europejskiej dotyczące kohezji w Unii zwracają uwagę, że zróżnicowania regionalne wzrosły w ostatniej dekadzie przede wszystkim w obrębie poszczególnych krajów: dotyczy to – w większym lub mniejszym stopniu – przeważającej większości krajów członkowskich. W świetle wskaźników odchylenia standardowego dla lat 1988-1998 można by sądzić, że największy wzrost nierówności regionalnych nastąpił w Wielkiej Brytanii, następnie zaś w Finlandii, Szwecji, Hiszpanii i Grecji, natomiast spadek nierówności – w Portugalii i Francji. Wartości tych wskaźników różnią się jednak istotnie od wartości podawanych dla zbliżonego okresu 1986-1996 w innym raporcie (*European Commission* 1999), według których największy wzrost nierówności wykazały – w kolejności – Austria, Hiszpania, Finlandia i Grecja oraz Włochy i Niemcy (bez nowych landów), spadek nierówności zaś, oprócz Portugalii, właśnie Wielka Brytania. Różnice te należy wiązać ze zmianą podziału NUTS 2 w rozważanym okresie oraz z fluktuacjami zjawisk w kolejnych latach tego okresu. Ogólnie biorąc, dostrzega się pewną tendencję do stabilizacji zróżnicowań regionalnych w obrębie poszczególnych krajów: różnice te „są duże, ale być może się stabilizują” (*European Commission* 2001, s.6).

Konwergencja w przyszłości: refleksja generalna

Oficjalne raporty Komisji Europejskiej podtrzymują w całej rozciągłości zasadę wyrównywania dysparytetów regionalnych jako jedną z głównych wytycznych unijnej polityki. Między innymi stwierdzają, że kraje piętnastki osiągnęły

wyłączyć Irlandię, ze względu na sukcesy gospodarcze, jakie kraj ten ostatnio osiągnął (por. Guersent 2001).

¹⁷ Porównania zawarte w ostatnich raportach Komisji Europejskiej dotyczą czasu potrzebnego na całkowite zniwelowanie rozpiętości, a nie na jej zmniejszenie o połowę (por. przypis 13 na s. 14 nin. opracowania).

¹⁸ Por. przypis 7 na s. 9 nin. opracowania.

znaczny postęp w zakresie ograniczania luki dochodowej istniejącej między regionami, a zatem, że konwergencja rzeczywiście ma miejsce. Zachowują jednak najwyższą powściągliwość w kwestii rozwoju procesu konwergencji w przyszłości. W raportach tych wielokrotnie i z naciskiem podkreśla się, że proces konwergencji ma wybitnie długookresowy charakter. „Według wielu studiów, konwergencja jest powolnym procesem, a różnice regionalne wykazują tendencję do zmniejszania się w tempie nie wyższym niż 2% rocznie w długim okresie” (*European Commission* 1996, s. 17). Drugi raport Komisji Europejskiej w sprawie ekonomicznej i społecznej kohezji stwierdza, że jeśli trend z przeszłości się utrzyma, to trzeba będzie „jeszcze jednej generacji”, „jeszcze kilku dziesięcioleci”, zanim dysparytety regionalne w dzisiejszej Unii zostaną wyeliminowane. Nie można jednak gwarantować, że taka eliminacja rzeczywiście nastąpi (*European Commission* 2001, s. XII i 9-10).

Większość publikacji „pozaunijnych” rozważających ten temat nacechowana jest, od dłuższego czasu, pesymizmem konwergencyjnym¹⁹. C. Vandermotten (1997) podkreśla, że nierówności między krajami i regionami Europy nie zmieniły się radykalnie w okresie 1960-1990. Wcześniejszy artykuł C. Vandermottena (1993) o rozwoju regionalnym UE opatrzony jest znamienym podtytułem: „konwergencja, dywergencja czy rekompozycja nierówności?”. Według tego autora, można w świetle najnowszych tendencji stwierdzić, że relatywne zmniejszenie nierówności w Europie mogło stanowić jedynie pewien etap w procesie przegrupowania (a nie likwidacji) nierówności, na korzyść części regionów peryferyjnych i na niekorzyść części innych regionów, zwłaszcza starych regionów przemysłowych. „Perspektywy dogonienia [centrum] przez peryferię wydają się na przyszłość bardziej ograniczone i zdaje się rysować nowe zwiększenie nierówności” (Vandermotten 1993, s. 12). A.J. Fielding (1994, s. 702) sądzi, że zróżnicowania regionalne w obrębie UE będą w przyszłości „o cały rząd wielkości większe od tych, które obserwujemy dzisiaj”.

Zastanawiając się nad problemem zróżnicowań przestrzennych w przyszłości, niektórzy autorzy sądzą, że teza o długookresowej konwergencji może być raczej nieistotna (*irrelevant*) niż

nieprawdziwa (*incorrect*). L. McCarthy (2000, s. 408) pisze: „Otwarte regionalne gospodarki, funkcjonujące w obrębie dynamicznych gospodarek europejskich i światowych, mogą nigdy nie doświadczyć długiego trwania (*may never experience the long run*)”. W każdym razie, wielu jest zdania, że nie sposób mówić o jakimś jednym, uniwersalnym trendzie konwergencyjnym (czy też, odwrotnie, dywergencyjnym). Jediną jasną konkluzją w tej sprawie, dość często cytowaną, wydaje się stwierdzenie J.R. Cuadrado Roury (1996), że konwergencja w żadnym razie nie jest zjawiskiem mechanicznym, występującym wszędzie i zawsze.

R. Martin i P. Sunley (1998) oraz A. Rodriguez-Pose (1999) odwołują się w tym względzie do hipotezy o tworzeniu się tzw. klubów konwergencji (*convergence clubs*), którą rozwinęli W.J. Baumol i E.N. Wolff (1988) oraz M. Chatterji (1992). Według tej hipotezy, o konwergencji można mówić tylko w odniesieniu do rozwoju krajów i regionów o podobnych cechach strukturalnych i podobnych uwarunkowaniach wyjściowych. Tak więc kraje bogatsze mogą tworzyć jeden „klub konwergencji”, kraje rozwijające się inny, słabo rozwinięte zaś jeszcze inny. Nie musi być żadnej konwergencji między tymi klubami, a więc nierówności między nimi mogą się utrzymywać lub nawet wzrastać. Podobnie występuje tendencja do skupiania się czyli klasteryzacji (*clustering*) poszczególnych regionów: regiony o szybkim wzroście zmierzają do łączenia się w przestrzenne skupiska czyli klastry (*clusters*) z innymi szybko rozwijającymi się regionami²⁰. Tak samo dochodzi do przestrzennego skupiania się i sąsiedztwa regionów, w których wzrost jest wolniejszy.

Uwarunkowania procesów konwergencji

Pesymizm konwergencyjny ma oparcie w konstatacjach wynikających z obserwacji rozwoju uwarunkowań podstawowych dla procesów konwergencji regionalnej. Uwarunkowania te można najprościej podzielić na uwarunkowania wewnętrzne, immanentnie związane z integracją go-

¹⁹ Pesymizm konwergencyjny przeciwstawiany optyzmowi konwergencyjnemu: określenia użyte przez P. Klemmera (1997).

²⁰ Pojęcia skupisko (*cluster*) i rozwój skupisk lub skupianie się (*clusterisation*) stosowane są zarówno w analizach sektorowych jak i przestrzennych (por. Szlachta 1997). Sądzimy, że możliwe byłoby – dla wygody – używanie zarówno terminu klastry, jak i terminu klasteryzacja (przez analogię do odpowiednich terminów używanych np. w fizyce lub muzykologii).

spodarczą UE oraz uwarunkowania zewnętrzne, quasi-niezależne od przebiegu integracji.

Uwarunkowania wewnętrzne

Zagadnienie wpływu integracji gospodarczej na rozwój zróżnicowań regionalnych, czy też – szerzej – na rozwój (nowej) przestrzeni europejskiej w ogóle, jest zagadnieniem i bardzo szerokim, i nastęrczącym bardzo wiele trudności interpretacyjnych, zwłaszcza w dziedzinie przewidywań odnośnie do zasięgu i kierunków tego wpływu w dynamicznie zmieniającej się przyszłości. Przewidywania takie są obarczone dużym ładunkiem niepewności, tym bardziej, że żadna z dostępnych teorii wzrostu czy rozwoju nie stwarza wystarczających podstaw do ich formułowania. Jak stwierdzają L. Suarez-Villa i J. Cuadrado Roura (1993), istniejące teorie i paradygmaty, z ich „heroicznymi uproszczeniami i założeniami” oraz wzajemnie sprzecznymi wizjami są do tego celu mało przydatne, podobnie jak – odnoszone do nieco innego pola badawczego – hipotezy szkoły konwergencji i hipotezy szkoły dywergencji.

Na tym tle przekonująco brzmi uogólniona argumentacja A. Kuklińskiego (1997, s. 102 i 106), który dowodzi, że wpływ integracji na rozwój przestrzenny należy analizować w kategoriach dialektycznego procesu paralelnej polaryzacji i uniformizacji przestrzeni. „Jako hipotezę badawczą – pisze cytowany autor – proponuję sformułowanie, że działalność Unii jednocześnie polaryzuje i uniformizuje przestrzeń europejską”. I dalej: „[...] uniformizacja obejmuje zarówno zjawiska pozytywne, jak i negatywne” (ze swej strony dodajmy, że to samo można odnieść do polaryzacji). Ostateczny rezultat tej działalności i tak pozostaje trudny do oszacowania. Wiadomo bowiem, że oddziaływanie jednych czynników zmierza w kierunku większej równości, innych zaś w kierunku większej nierówności; że mogą istnieć siły generujące zarówno konwergencję, jak i dywergencję (por. Illeris 1990; Krugman, Venables 1990).

Zgodnie (przynajmniej) z założeniami klasycznych bądź neoklasycznych teorii ekonomicznych ściślejsza integracja gospodarcza powinna prowadzić do zmniejszenia nierówności między poszczególnymi krajami, w tym również do zmniejszenia nierówności regionalnych. Teorie te zastrzegają się jednak, iż jest to możliwe tylko pod tym warunkiem, że będzie to integracja pełna: częściowa integracja może wywrzeć odwrotny wpływ.

Według autorów drugiego raportu o ekonomicznej i społecznej spójności Unii (*European Commission* 2001) wpływ ten jest zresztą niemożliwy do przewidzenia na poziomie indywidualnych regionów, m.in. z uwagi na wielorakość czynników ekonomicznych, społecznych i politycznych, uwikłanych w proces rozwoju gospodarczego.

W szczególności, od dawna wyrażane są wątpliwości co do tego, czy w długim okresie proces integracji gospodarczej będzie sprzyjał konwergencji regionalnej (por. Begg, Mayes 1993b; Martin, Tyler 2000). Bardzo wielu autorów jest zdania, że proces ten generuje więcej nierówności niż równości. Według nich można się spodziewać, że integracja pociągnie za sobą wzrost niezrównoważony przestrzennie, a zatem, że dojdzie do znacznego pogłębienia różnic regionalnych. Zaostrzenie tych różnic może w istotny sposób przeszkodzić w osiągnięciu przez Unię większej spójności ekonomicznej i społecznej. „Niektórzy uważają za pewnik, opierając się na doświadczeniach historii, że integracja gospodarcza ma szkodliwy wpływ na kohezję” (Molle, Boeckhout 1995, s. 106).

Możliwym do przewidzenia wynikiem integracji jest zwłaszcza zaostrzenie się konkurencji, rozumianej nie tylko jako konkurencja między gospodarującymi podmiotami, lecz również jako konkurencja między różnymi układami terytorialnymi, w naszym przypadku – między różnymi regionami (por. Cheshire 1999; Gorzelak, Jałowiecki 2000). Rozważana jest tutaj w szczególności kwestia konkurencyjności regionów, czyli stopnia ich zdolności do efektywnej konkurencji²¹. Warto tutaj dodać, że władze Unii przywiązują bardzo dużą wagę do kwestii konkurencyjności. Według ustaleń podjętych na szczycie w Lizbonie w 2000 r., Unia Europejska powinna stać się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, bazującą na wiedzy (knowledge-based), gospodarką na świecie” (*European Commission* 2001, s. 109).

²¹ Pojęcie konkurencyjności jest trudne do zdefiniowania w odniesieniu do regionów lub krajów. W Komisji Europejskiej konkurencyjność rozumiana jest jako „zdolność produkowania dóbr i usług, które zdają egzamin na rynkach międzynarodowych, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego i trwałego poziomu dochodów” lub w sposób bardziej ogólny jako „zdolność przedsiębiorstw, przemysłu, regionów, krajów i ponadnarodowych obszarów geograficznych, wystawionych na konkurencję międzynarodową, do osiągania relatywnie wysokiego poziomu dochodów i zatrudnienia” (*European Commission* 1999, s. 75; cyt. wg Pietrzyk 2000, s. 85).

Nie wnikając w szczegóły można powiedzieć, że integracja gospodarcza będzie działać przede wszystkim na rzecz umacniania przewagi konkurencyjnej regionów wysoko rozwiniętych, a tym samym na rzecz wzrostu przestrzennej koncentracji i terytorialnej specjalizacji działalności gospodarczych, jako ważnych wyznaczników poziomu konkurencyjności regionalnej (por. Amin 1992; Mur 1996; Szlachta 1997). Jedno i drugie prowadzi do dywergencji rozwoju regionalnego i oznacza pogłębienie nierówności regionalnych.

Rezultatem integracji może więc być wzrost tendencji do skupiania się działalności gospodarczych w mniej licznych lecz większych aglomeracjach, niekiedy obsługujących całość europejskiego rynku. Przemysł, na przykład, rzeczywiście – choć powoli – staje się bardziej skoncentrowany przestrzennie. Jak wykazały nowsze badania porównujące sytuacje krajów członkowskich UE z lat 1970-1973 i 1994-1997, nie jest to jednak trend jednolity (*European Commission* 2001). Szereg dotychczas rozproszonych przemysłów uległ większemu skupieniu: warto zauważyć, że są to głównie niektóre tradycyjne, pracochłonne gałęzie wytwórczości, jak włókiennictwo, przemysł odzieżowy i skórzany, meblarstwo. Mniej więcej połowa – do tej pory skoncentrowanych – przemysłów nowoczesnych, technologicznie zaawansowanych (np. przemysł samolotowy, samochodowy, elektrotechniczny) zachowała podobny poziom koncentracji przestrzennej.

Co się tyczy tendencji rozwojowych specjalizacji terytorialnej, wyniki badań nie są jednoznaczne. Według badań C. Krieger-Boden (1999), w krajach UE specjalizacja terytorialna, co najmniej przemysłu, wyraźnie przybierała na sile w latach siedemdziesiątych i do połowy lat osiemdziesiątych; w późniejszym okresie zdawała się słabnąć. Brakuje nowszych, sumujących danych na ten temat. W każdym razie, jak twierdzą P. Braunerhjelm i współautorzy (2000), regiony europejskie, aby przetrwać, muszą się specjalizować.

Zagadnienie wpływu integracji gospodarczej na zróżnicowania regionalne rozważane jest chętnie w terminach swego rodzaju ogólnego bilansu zysków i strat bądź zestawienia korzyści i niekorzyści płynących z integracji. Stale ponawiane jest pytanie, kto zyskuje a kto traci na integracji, jakie regiony Unii Europejskiej będą regionami „wygrywającymi” a jakie – „przegrywającymi” (por. Mur, Trivez 1998; Cheshire 1999).

Nawet jeśli się przyjmie założenie, że w rezultacie zwiększonego wzrostu produktu krajowego brutto integracja gospodarcza przyniesie zyski wszystkim, Unii jako całości, to ich przestrzenny rozkład może być niezwykle zróżnicowany. Wielu dowodzi, że korzyści z integracji dzielone są nierówno. W Europie od połowy lat siedemdziesiątych makroekonomiczna gra rynkowa stała się grą, w której nie każdy może wygrać: istnieją więc tutaj zarówno „wygrani” jak „przegrani” (Dunford 1994; Dunford, Perrons 1994). Większość autorów zajmujących się tą kwestią jest zdania, że największe korzyści z integracji przypadną regionom rdzeniowym i tzw. bliskiej peryferii. Niewiele natomiast zyskają stare regiony przemysłowe i pozostałe regiony peryferyjne, w toku procesu integracji gospodarczej pozbawione krajowych osłon protekcyjnych i nie mogące sprostać konkurencji ze strony regionów wysoko rozwiniętych (por. Rodriguez-Pose 1999). Całe to zagadnienie zwięźle puentuje A. Kukliński (1997 s. 102): „[...] w ostatecznej instancji działalność Unii [jako maszyny integracji gospodarczej, politycznej i przestrzennej] określają interesy silnych partnerów rdzeniowych a nie słabych partnerów peryferyjnych”. Jeszcze dobitniej wypowiada się R. Petrella (2000, s. 72): „Głasy ludzi z mniej konkurencyjnych i peryferyjnych regionów mniej ważą w życiu publicznym, niż głosy ludzi z regionów rdzeniowych (>core islands<)”.

Uwarunkowania zewnętrzne

Spśród zewnętrznych uwarunkowań zróżnicowania regionalnego zwraca się w szczególności uwagę na aktualny stan systemów społeczno-gospodarczych. Od dłuższego czasu w literaturze przedmiotu uwypuklany jest fakt, że podstawowe przestrzenne systemy, sieci i struktury społeczno-gospodarcze Europy osiągnęły znaczny stopień dojrzałości, a co za tym idzie – stabilności. T. Champion i C. Vandermotten (1997) stwierdzili, że w Europie w dwudziestolecie 1970-1990, w odróżnieniu od dziesięcioleci wcześniejszych, nie było wyraźnej tendencji ani do dalszego regionalnego skupiania się ludności, ani też do jej rozpraszania. Według ekspertów z Komisji Europejskiej (*European Commission* 2001), w ciągu ostatnich 20-30 lat rozmieszczenie działalności gospodarczych pozostało w znacznym stopniu bez zmian. A.J. Fielding (1997) pisze o „prawie że nie zmieniającej się geografii europejskiej gospodarki prze-

strzennej”. Już w artykule z 1994 r. zwrócił uwagę na „niewiarygodną stabilność systemu ludność-zatrudnienie-osadnictwo w ostatnim okresie”, utrzymującą się pomimo głębokich zmian, jakie nastąpiły w systemie produkcji począwszy od wczesnych lat siedemdziesiątych.

Dane zawarte w szóstym okresowym raporcie o sytuacji społecznej i ekonomicznej oraz rozwoju regionów UE (*European Commission* 1999) wskazują na ogólnie bardzo niskie tempo zmian zaludnienia i zatrudnienia. Tempo wzrostu liczby ludności całej UE w latach 1985-1995 nie przekraczało 0,4% rocznie; prognozy ludnościowe przewidują w wariancie bazowym wzrost w tempie 0,3% do 2005 r., a następnie w tempie 0,1% do 2025 r. Tempo wzrostu liczby zatrudnionych wynosiło w okresie 1985-1990 ponad 1% rocznie, w okresie recesji 1990-1995 spadło poniżej 0,5%; prognozy przewidują wzrost zatrudnienia do 2005 r. w tempie 0,5% rocznie, następnie zaś do 2025 r. spadek w tempie 0,2%. W zbliżonym okresie 1980-1989 odnotowano też wybitnie niskie, w porównaniu z dwiema poprzednimi dekadami, natężenie migracji międzyregionalnych w UE. Wariancja ogółem wskaźników migracji netto (obliczona dla 557 regionów NUTS 3) spadła z 113,3 w latach 1960-1970 do 42,2 w latach 1970-1980 i do zaledwie 15,2 w latach 1980-1989 (Champion, Vander-motten 1997).

Na znaczącą stabilizację wskazują również nowsze prognozy dotyczące tendencji lokalizacyjnych głównych sektorów gospodarki: rolnictwa, energetyki, przemysłu, budownictwa, usług rynkowych i usług nierynkowych, wykonane dla 12 krajów UE (Mur 1996; Mur, Trivez 1998). Według tych prognoz, w okresie 1990-1995 około 1,5% całości produkcji wymienionych 6 sektorów (według wartości dodanej brutto), zaś w okresie 1994-2000 około 1,2%, miało ulec przesunięciu do innych regionów. Przesunięcia te można uznać za niewielkie w porównaniu z przesunięciem w wysokości 7,4%, jakie miało miejsce na przestrzeni lat 1980-1993.

Ogólnie podkreśla się, że kierunki dalszych przemian systemów przestrzennych w Europie, systemów uznawanych dzisiaj za znajdujące się w stanie dojrzałości i względnej stabilności, są niezwykle trudne do przewidzenia. J.R. Elliott (1997), na przykład, na podstawie obserwacji w USA, spodziewa się pewnej dekoncentracji systemu miejskiego. Również P. Korcelli (2000), w odniesieniu do europejskiego systemu miast, dopuszcza możli-

wość wystąpienia zjawisk dekoncentracyjnych; w każdym razie zaś nie sądzi, aby w tym systemie mogła przeważyć szybka koncentracja.

Jednocześnie jednak wielu autorów sygnalizuje wzrost tendencji koncentracyjnych bądź aglomeracyjnych w ostatnich dekadach. Coraz częściej mówi się o repolaryzacji lub remetropolizacji osadnictwa czy też o reaglomeracji działalności gospodarczych (por. m.in. Foucher 1995a, b; Foucher, Mélé 1997; Grzeszczak 1999; Kukliński 2000). Ujmując rzecz w kategoriach niniejszego opracowania, należałoby stwierdzić, że ogólne nasilenie tendencji rekoncentracyjnych (a tego nie można wykluczyć, przeciwnie – należy się poważnie z tym liczyć) musiałyby zarazem oznaczać odejście od tendencji do konwergencji na rzecz tendencji do dywergencji między różnymi obszarami, jeśli chodzi o poziom ich rozwoju. Krótko mówiąc, musiałyby oznaczać wzrost zróżnicowań regionalnych, a co najmniej znaczne spowolnienie w ich ograniczaniu.

Trwałość układu centrum – peryferie

Dość powszechny wydaje się pogląd, reprezentowany zarówno po stronie konwergencyjnych optymistów jak i pesymistów, według którego najbardziej ogólny obraz zróżnicowań regionalnych w Unii Europejskiej zachowa w dającej się przewidzieć przyszłości znamiona wyżej opisanego układu centrum – peryferie. Zdaniem B. Grahama i M. Harta (1999), wyrazista struktura przestrzenna typu centrum – peryferie, cechująca Unię Europejską w latach dziewięćdziesiątych, niewiele się różni od struktury sprzed przeszło 20 laty, z okresu po pierwszym rozszerzeniu Unii w 1973 r. Jak wielokrotnie dowodził A. Kukliński (1996, 1997), problem centrum – peryferie stanowi trwałą cechę europejskiej historii i nie powinniśmy się łudzić, że w XXI wieku zostanie zlikwidowany. Eksperti z Komisji Europejskiej nie wątpią, że znaczenie przestrzennego modelu centrum – peryferie ulegnie poważnemu zwiększeniu po akcesji krajów Europy Środkowo-Wschodniej (*European Commission* 2001, s. 29).

Poglądu tego nie można jednak traktować w sposób deterministyczny lub nadmiernie schematyczny (Rykiel 1997). W istocie chodzi tu bowiem o zarysowanie i uznanie stale utrzymującej się ważności określonych generalnych ram przestrzennych, w obrębie których dokonują się coraz

większe, bardziej różnorodne i szybsze zmiany wypełniających je elementów i ich wzajemnych relacji. M.in. należy zauważyć, że w miarę postępu unijnej integracji może się w istotny sposób zmienić sytuacja poszczególnych fragmentów dotychczasowej peryferii; regiony położone peryferyjnie w obrębie danego kraju mogą czerpać korzyści z „nowego” geograficznego usytuowania w obrębie całej Unii (Molle, Boeckhout 1995; Foucher 1995a, b).

Wobec powyższego, co potwierdzają studia prowadzone w różnych skalach, tradycyjny układ centrum – peryferie staje się niepomernie bardziej skomplikowany, podobnie jak inne przestrzenne struktury społeczno-gospodarcze, opisywane wręcz jako „regionalna mozaika” (por. Illeris 1990; Kukliński 2000). W obrębie szerokiego układu centrum – peryferie „mapa nierówności [regionalnych]” ulega stałym zmianom (Dunford 1993). Przy tym, jak zauważają B. Graham i M. Hart (1999, s. 263), „[...] rzeczą interesującą jest nie tylko to, że gospodarki regionalne już poprzednio silne stają się jeszcze silniejsze, słabsze zaś podupadają, lecz to, że wyłaniają się >nowe< regiony wzrostu, które dodatkowo komplikują już i tak powikłaną strukturę przestrzenną”.

Przyszła trajektoria tych wszystkich zmian i ich ostateczny rezultat są niezwykle trudne do przewidzenia. Wydaje się jednak, że jest duże prawdopodobieństwo urzeczywistnienia się w XXI w. scenariusza nazwanego „scenariuszem silnego rdzenia” (*strong core scenario*; por. Molle, Boeckhout 1995). Zgodnie z tym scenariuszem, położenie nacisku na ekonomiczną unifikację i na rozwój konkurencyjności nasili skupianie się działalności gospodarczych i nowoczesnej infrastruktury w istniejącym centrum gospodarczym Europy, głównie w obrębie „błękitnego banana” i w jego bezpośrednim sąsiedztwie. Obserwowany wzrost tendencji dośrodkowych i koncentracyjnych może prowadzić do powstania Europy zdominowanej przez wielkie firmy oraz regiony rdzeniowe: proces globalizacji sprzyja koncentracji kapitału i mocy decyzyjnej w ograniczonej liczbie rdzeniowych przestrzeni miejskich, a zwłaszcza w tzw. miastach światowych (*world cities*), megalopoliach (*megalopolises*) lub euromiastach (*euocities*) (Amin, Tomaney 1995; Rodriguez-Pose 1999; *Narodowa strategia... 2000*).

Według oceny francusko-niemieckiej Grupy roboczej do spraw rozwoju przestrzennego Europy, wielce prawdopodobna jest hipoteza, że około

2015 r. przestrzeń Unii Europejskiej zorganizowana będzie wokół nowego „pierścienia wzrostu” (*growth ring*), systemu złożonego z kilkunastu głównych metropolii i regionów centralnych (Foucher 1995, 1997). Ten wewnętrzny pierścień wzrostu będzie obejmował Londyn, Brukselę, Randstad Holland, Ruhre i południowe Niemcy, Mediolan i Turyn, Lyon i Paryż. W jego składzie będą także główne centra miejskie Szwajcarii nie należące do Unii. W porównaniu z dzisiejszym europejskim rdzeniem, środek ciężkości tego systemu przesunie się – być może – jeszcze bardziej na południowy wschód, z uwagi na ekspansję metropolii południowoniemieckich i północnowłoskich (por. np. Dunford 1994).

Jedną z nowszych wizji przyszłej struktury przestrzennej Europy jest tzw. „czerwona ośmiornica” (*red octopus*). Według tej prezentacji głównym rdzeniem gospodarczym UE bazującym na nauce, technologii i innowacjach pozostanie „błękitny banan”. Rdzeń ten zintegruje się jednakże z większym systemem zurbanizowanych osi, stanowiących ramiona – korytarze sięgające północnych, wschodnich i południowych części Europy. W obrębie „czerwonej ośmiornicy” znajdują się, oprócz dziesiątka starych²², następujące nowe wyspy innowacji: Kopenhaga, Berlin, Warszawa, Wiedeń, Belgrad, Rzym, Barcelona i Madryt (van der Meer 1998; Lever 1999).

Niektórzy autorzy sądzą, że relatywnie szybkie powiększanie się przestrzennego zasięgu europejskiego rdzenia zmniejszy, niejako automatycznie, rozmiary i wagę peryferii. Uważają też, że ekspansja regionów rdzeniowych wpłynie, jednocześnie, korzystnie na sytuację regionów peryferyjnych. Opinie takie – jak zauważył A. Kukliński (1996) – mieszczą się w jakiś sposób w „filozofii rozwojowej” Unii Europejskiej.

Wspomniane poglądy niezupełnie się jednak pokrywają z obserwacją nowszych tendencji ewolucji regionów centralnych. Nie mamy tu już bowiem do czynienia – jak dawniej – z izolowanymi regionami usytuowanymi i funkcjonującymi w obrębie poszczególnych krajów, lecz – coraz częściej – z sieciami ponadkrajowymi. Należące do tych sieci regiony centralne rozwijają kontakty z innymi regionami głównie na zasadzie podobień-

²² Główne „wyspy innowacji” wyróżnione w studium U. Hilperta (1992) to: Wielki Londyn, Rotterdam/Amsterdam, Ile-de-France, Ruhra, Frankfurt nad Menem, Stuttgart, Monachium, Lyon/Grenoble, Turyn i Mediolan.

stwa strukturalnego, a więc przede wszystkim między sobą, tj. z innymi regionami centralnymi, nie zaś z regionami peryferyjnymi, które – bywa – podporządkowują swoim potrzebom i interesom (por. Rodriguez-Pose 1999; Gorzelak 2000)²³.

Nierówności w Unii złożonej z 27 krajów: symulacja brukselska

Nierówności regionalne w Unii Europejskiej pogłębiały się po kolejnych jej rozszerzeniach, tj. w latach 1973, 1981, 1986 i 1995, zwłaszcza zaś po trzech pierwszych. Różnica między dochodem na mieszkańca w kraju najzamożniejszym i w kraju najuboższym wynosiła w krajach założycielskiej szóstki jak 2:1, w krajach dziewiątki – jak 2,2:1, w krajach dwunastki – jak 2,5:1. W dzisiejszej piętnastce kształtuje się jak 2,7:1.

Autorzy drugiego raportu o ekonomicznej i społecznej kohezji (*European Commission* 2001) zadali sobie pytanie, jak wyglądałyby nierówności regionalne w UE, gdyby już jutro doszło do powstania Unii złożonej z 27 krajów, a więc rozszerzonej o 12 nowych członków: Bułgarię, Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Malnę, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię i Węgry. Najbardziej ogólna konkluzja, do jakiej doszli na podstawie wykonanej analizy, jest następująca: w obrębie tak rozszerzonej Unii nierówności regionalne byłyby dwukrotnie większe od nierówności istniejących dzisiaj w Unii.

Przypuśćmy więc, że mamy do czynienia z „nową” Unią Europejską obejmującą 27 krajów. W jej skład wchodzi 15 krajów, w których w 1998 r. PKB per capita wynosił średnio 20 213 euro i 12 krajów, w których wynosił 3 639 (Polska 3 627). W rezultacie przyjęcia 12 nowych członków, średni dochód na mieszkańca UE zmniejszył się o 18%, z obecnego 20 213 euro per capita do 16 504 euro per capita.

W obrębie nowej Unii dają się wyraźnie wydzielić – zamiast dwóch dzisiejszych – trzy główne grupy krajów. Pierwszą grupę tworzy 12 dotychczasowych członków Unii (wszyscy z wyjątkiem Grecji, Hiszpanii i Portugalii), z przeciętnym PKB per capita wynoszącym 120% (nowego) średniego dochodu unijnego (od 212% w Luksemburgu do 114% we Francji). Druga grupa to 7 następujących krajów: Grecja, Hiszpania, Portugalia

(spośród tzw. krajów kohezji) oraz Cypr, Malta, Czechy i Słowenia z PKB per capita wynoszącym około 80% średniego unijnego (od 95% w Hiszpanii do 68% w Czechach). Trzecią grupę stanowi 8 pozostałych krajów kandydackich (w tym Polska), z PKB per capita wynoszącym około 40% średniego unijnego (od 58% na Węgrzech do 25% w Bułgarii; w Polsce około 42%). Dochód na mieszkańca w pierwszej grupie krajów jest 1,5 razy wyższy od dochodu w drugiej i 3 razy wyższy od dochodu w trzeciej grupie krajów. Kraj najbogatszy, Luksemburg, ma PKB per capita 8,5 razy wyższy od kraju najbiedniejszego, Bułgarii. Wszystko to są rozpiętości o wiele większe od rozpiętości między krajami dzisiejszej piętnastki.

Przeciętny dochód na mieszkańca w grupie najbogatszych 10% regionów (PKB per capita – 177% średniego unijnego) jest 5,7 razy wyższy od dochodu w grupie najbiedniejszych 10% regionów (31% średniego unijnego), zaś w grupie najbogatszych 25% regionów jest 3,4 razy wyższy od dochodu w grupie najbiedniejszych 25% regionów. W sumie rozpiętości te są w przybliżeniu 2 razy większe od odpowiednich rozpiętości między regionami dzisiejszej piętnastki. W grupie najbiedniejszych 10% regionów rozszerzonej Unii, w porównaniu z Unią sprzed rozszerzenia, PKB per capita jest równo 2 razy niższy (spadek z 61% do 31% średniego unijnego).

Rozszerzenie Unii o następne 12 krajów nie wywołało, praktycznie biorąc, zmian w grupie regionów najsilniejszych, wpłynęło jednak istotnie na zmianę w składzie grupy regionów najsłabszych, w liczbie ludności mieszkającej w tych regionach i w poziomie osiąganego przez nią dochodu. Rozszerzenie Unii spowodowało, że dwukrotnie (z 46 do 97) wzrosła liczba regionów mających PKB per capita niższy od 75% dotychczasowego średniego wspólnotowego – 20 213 euro na mieszkańca, i że dwa i pół raza (z 71 do 174 mln, tj. z 19% ogółu ludności dzisiejszej UE do 36% ogółu ludności nowej UE) wzrosło zaludnienie tych regionów.

Hipotetyczna nowa Unia, z „nowym” średnim wspólnotowym PKB per capita zredukowanym do 16 504 euro, ma 70 regionów (ponad ¼ wszystkich regionów NUTS 2, których teraz jest 258) zamieszkanymi ogółem przez 125 mln osób (około ¼ ogółu ludności UE), w których PKB per capita znajduje się poniżej progu 75% średniej wspólnotowej (przeciętnie w tej grupie 46%). Relacje te są nadal niekorzystne w porównaniu z relacjami w dotychczasowej Unii, gdzie jedynie około 1/5

²³ Por. przypis 20 na s. 17 niniejszego opracowania.

wszystkich regionów i 1/5 ogółu ludności ma PKB per capita poniżej 75% średniej unijnej (i przeciętnie 66%).

W wyniku opisywanej tutaj symulacji, w grupie najmniej zamożnych regionów rozszerzonej Unii, znalazło się bardzo mało regionów Unii obecnej. Dwadzieścia siedem najuboższych regionów dzisiejszej piętnastki, zamieszkałych przez 49 mln osób, przekroczyło nowy 75-procentowy próg dochodowy: ich relatywna pozycja, jeśli chodzi o PKB per capita, poprawiła się wskutek wejścia do UE regionów jeszcze uboższych od nich. Grupa 70 najmniej zamożnych regionów nowej Unii składa się w 2/3 z regionów leżących w granicach krajów nowo przyjętych do Unii. Zatem, do tej grupy należą: wszystkie regiony Polski, Czech (oprócz Pragi), Słowacji (oprócz Bratysławy), Węgier (oprócz Budapesztu), Rumunii i Bułgarii oraz – jako kraje-regiony – Litwa, Łotwa i Estonia (por. ryc. 1).

Autorzy raportu ocenili, jak już podawaliśmy, że do likwidacji obecnie istniejących dysparytetów regionalnych w Unii złożonej z 15 krajów potrzeba „jeszcze jednej generacji”, „jeszcze kilku dziesięcioleci”, jeżeli – oczywiście – konwergencyjny trend z przeszłości się utrzyma. W odniesieniu do powiększonej Unii stwierdzają natomiast co następuje: „Przy istniejących poziomach dochodu na mieszkańca w krajach kandydackich, w rozszerzonej Unii konwergencja zajęłaby co najmniej dwie generacje, o ile przebiegałaby w tym samym tempie” (*European Commission* 2001, s. XII). Nawet, zresztą, gdyby w krajach kandydackich stopa wzrostu była równie wysoka, jak w ostatniej dekadzie w Irlandii (6,4% w latach 1988-1998; 8,5% w latach 1993-1998), to i tak trzeba by 20 lat, aby kraje te osiągnęły 90% tego PKB per capita, jaki ma dzisiejsza piętnastka.

Wspomnieliśmy już, że według Komisji Europejskiej waga modelu centrum – peryferie znacznie się zwiększy po rozszerzeniu Unii o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. W tym miejscu chcemy pokazać, powołując się nadal na drugi raport o ekonomicznej i społecznej kohezji (*European Commission* 2001), jak by się kształtował układ centrum – peryferie w hipotetycznej Unii Europejskiej obejmującej 27 krajów. Przedstawiany poniżej obraz operuje – podobnie jak we wcześniejszych dokumentach Komisji Europejskiej – podziałem regionów na centralne, przejściowe (opisywane też jako „inne”) i peryferyjne, wyróżnione na podstawie tzw. wskaźnika peryferyjności (por. ryc. 2 i tab. 1).

Regiony centralne tworzą zwarty blok obejmujący prawie całe zachodnie Niemcy, Holandię, Belgię, Luksemburg, północny wschód Francji i Anglię (czyli – w przybliżeniu – ów trójkąt, którego wierzchołkami są regiony: Północny Yorkshire, Franche-Comté i Hamburg). Ta wielka koncentracja ludności i działalności gospodarczej skupia, na 1/7 obszaru nowej UE, około 1/3 zaludnienia i dostarcza blisko 1/2 całkowitego PKB Unii. W 77 spośród 88 regionów zaliczonych do kategorii centralnych PKB per capita jest wyższy od średniego unijnego.

Regiony peryferyjne obejmują: na północy – Szwecję i Finlandię, na północnym zachodzie – północną Szkocję i Irlandię, na południu - Portugalię, Hiszpanię, wyspy Morza Śródziemnego, południowy kraniec Włoch i Grecję. Na wschodzie „nową kontynentalną peryferią” jest zwarty ciąg krajów Europy Środkowo-Wschodniej: od krajów bałtyckich (Estonia, Łotwa, Litwa), poprzez Polskę, Słowację, Czechy, Węgry i Słowenię, po Rumunię i Bułgarię. W sumie regiony peryferyjne zajmują blisko 2/3 obszaru nowej UE, skupiając 2/5 jej ludności i tylko 1/5 całkowitego PKB. Wśród 111 regionów określonych jako peryferyjne 88 ma PKB per capita niższy od średniego unijnego. Przeciętny dochód na mieszkańca jest tutaj 2 razy niższy od dochodu w regionach centralnych; blisko 2,5 razy mniejsza jest produktywność (mierzona wskaźnikiem PKB na 1 pracującego).

Zwróćmy uwagę, że sama „nowa kontynentalna peryferia”, czyli kraje Europy Środkowo-Wschodniej, zajmuje ponad 1 mln km² i liczy ponad 100 mln mieszkańców. Stanowi więc równo 25% całkowitego obszaru nowej Unii Europejskiej 27 krajów i skupia blisko 22% jej ludności!

Uwagi końcowe: w kierunku dalszych badań

Nie ulega wątpliwości, że problem konwergencji regionalnej i badania różnicowań regionalnych są – i pozostaną na długi czas – w centrum zainteresowania wielu środowisk. Bez większego ryzyka można stwierdzić, że w dającej się przewidzieć przyszłości wzrośnie waga tego problemu i znaczenie tych badań. W sferze nauki przesądzą o tym oczywiście względy poznawcze. W sferze praktyki decydujące w tej mierze wydają się powody związane z funkcjonowaniem Unii Europejskiej, głównie zaś z integracyjną polityką kohezji lansowaną przez to ugrupowanie.

Dalsze studia nad konwergencją regionalną rysują się zatem bardzo obiecująco. Jest to jednak dziedzina niełatwa do uprawiania, wymagająca dużego wysiłku, zarówno pod względem empirycznym, jak i metodologicznym. Poniżej chcemy wskazać na niektóre z wielu trudności, jakie napotyka badacze konwergencji.

Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę, że płaszczyzna wyjściowa dalszych badań konwergencyjnych, jaką stanowi istniejący dorobek empiryczny, jest szeroka, lecz zarazem dość płytka. W bogatym już piśmiennictwie dotyczącym zróżnicowań regionalnych i konwergencji brakuje ujęć syntetycznych prezentujących wnioski mające ogólną wartość.

Ujmując rzecz w sposób najbardziej skomplikowany, można by powiedzieć, że synteza dotychczasowych badań da się w istocie sprowadzić do tego uogólnienia, które stwierdza, że na przestrzeni ostatniego półwiecza konwergencja regionalna – w Europie bądź w Unii Europejskiej – rzeczywiście miała miejsce, aczkolwiek w raczej wolnym tempie. W dokumentach Komisji Europejskiej i w literaturze różnych krajów często się przewija owa dwuprocentowa roczna stopa konwergencji regionalnej, wyprowadzona na podstawie specyficznych modelowych konstrukcji R.J. Barro i X. Sala-i-Martina (1991, 1992). Wartość ta bywa przyjmowana bez należytej ostrożności, a nawet jako pewne wskazanie co do możliwego tempa w przyszłości. Dzieje się tak, pomimo że te 2% zostały zakwestionowane przez późniejsze prace, na przykład H.W. Armstronga (1995a, b) czy K. Buttona i E. Pentecosta (1999), którzy skłonni są uznać, że dotychczasowe tempo konwergencji mieściło się w granicach 0,5 – 1%.

Istniejące prace nie stwarzają podstawy do sformułowania wyraźnej, w miarę jednoznacznej hipotezy co do rozwoju zróżnicowań regionalnych i przebiegu procesów konwergencji w przyszłości. Nacechowane są niepewnością i budzą dużo kontrowersji. Sceptycyzm bądź pesymizm konwergencyjny ujawniany przez wielu autorów wydaje się – intuicyjnie – całkiem zasadny, wymaga jednak głębszego potwierdzenia.

W powyższych konstatacjach zawierają się, implicite, poważne wyzwania badawcze, które należałoby już teraz podjąć. Wyzwania tym trudniejsze, że ich sprostaniu bynajmniej nie sprzyja aktualny stan instrumentarium naukowego.

Podejmujący studia nad konwergencją konfrontowani są z szybko rozszerzającym się polem

badawczym, jakie będą zmuszeni ogarnąć. Do tej pory w analizie nierówności regionalnych podstawowymi ogólnie uznawanymi (przeważnie za całkowicie wystarczające) miernikami były wskaźniki produktu krajowego brutto. Prawie wyłącznie tym jednym miernikiem posługują się prace, na których się opiera niniejsze opracowanie. Od pewnego czasu obserwuje się wzrost nacisku na konieczność uwzględniania różnych innych mierników. Ogólnie biorąc, chodzi o to, aby konwergencję regionalną (i zróżnicowanie regionalne) rozważać nie tylko w sensie konwergencji ekonomicznej, lecz również w sensie konwergencji społecznej czy konwergencji w sferze jakości życia. Koresponduje to w pełni z pojmowaniem kohezji zarówno w znaczeniu ekonomicznym jak i społecznym.

W rzeczywistości, takie szersze czy różne od dotychczasowych ujęcia, uwzględniające – oprócz PKB – inne mierniki, są już obecne w literaturze i znajdują też miejsce w raportach Komisji Europejskiej. Trzeba jednak wyraźnie powiedzieć, że wskutek tego obraz zróżnicowań regionalnych i procesów konwergencji, bazujący dotąd głównie na wskaźnikach PKB, ulega wielu zmianom i komplikacjom, chociaż może być i tak, że następuje potwierdzenie tego wcześniejszego obrazu. Na przykład, niedawno ogłoszone studium R. Martina i P. Tylera (2000), rozpatrujące interesujące nas problemy na podstawie analizy rozwoju zatrudnienia, tj. wzrostu lub spadku liczby zatrudnionych w 16 krajach Europy Zachodniej (piętnastka UE i Norwegia) w okresie 1975-1998, wykazało, że pod tym względem nie można mówić o żadnej ogólnej konwergencji nawet na poziomie krajów, zaś na poziomie regionów w poszczególnych krajach obserwuje się dywergencję. Natomiast inna z nowszych prac, której autorami są D. Giannias, P. Liargovas i G. Manolas (1999) i w której próbowano mierzyć konwergencję za pomocą kombinacji kilku mierników ekonomicznych i jakości życia w krajach piętnastki UE w latach 1970-1990, wskazała – ogólnie biorąc – na przewagę tendencji konwergencyjnych.

Skupiając nadal główną uwagę na problemie regionalnych zróżnicowań PKB per capita, nowsze raporty Komisji Europejskiej (por. zwłaszcza *European Commission* 2001) wskazują poza tym, w szczególności, na duże nierówności regionalne istniejące w Unii Europejskiej pod względem poziomów zatrudnienia, rozmiarów bezrobocia, działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej

oraz rozwoju technologicznego, w tym technik informacyjnych i komunikacyjnych.

W 1999 r. stopa zatrudnienia, tj. udział zatrudnionych w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym 15-64 lat, wahała się w granicach od 77 do 53% (średnio w UE 63%). Tylko w 4 krajach (Dania, Szwecja, Wielka Brytania i Holandia) stopa zatrudnienia wynosiła powyżej 70%, w 5 następnych (Portugalia, Austria, Finlandia, Niemcy, Irlandia) plasowała się między 70 a 63%, czyli jeszcze powyżej średniej unijnej. Pozostałe 6 krajów miało wartości poniżej średniej unijnej: najniższe odnotowano we Włoszech i w Hiszpanii (53%). Około 10% ludności UE mieszka w grupie regionów, w których zatrudnienie znajduje średnio 77% populacji w wieku produkcyjnym; około 10% ludności skupia również grupa regionów z niską stopą zatrudnienia, wynoszącą średnio poniżej 44%.

Bardzo duże zróżnicowanie wykazuje tempo wzrostu liczby zatrudnionych. Na przestrzeni lat 1988-1999 najszybciej rosło zatrudnienie w Irlandii (średnio rocznie 3,3%), Luksemburgu (2,6%), Holandii (1,6%) i Hiszpanii (1,3%). Tempo wzrostu powyżej średniego unijnego, tj. 0,5% rocznie, miały ponadto Grecja, Portugalia i Niemcy. Osiem pozostałych krajów piętnastki miało wskaźniki wzrostu zatrudnienia poniżej średnich unijnych, przy czym w dwóch przypadkach, Szwecji i Finlandii, był to wzrost ujemny (-1% rocznie).

Chociaż stopa bezrobocia w kilku ostatnich latach znacznie spadła, z 11,2% w 1994 r. do 9,4% w 1999 r. i 8,3% w 2000 r. „[...] bezrobocie w wielu częściach UE jest nadal nie do przyjęcia wysokie” (*European Commission* 2001, s. 13). Bezrobocie w Hiszpanii, Włoszech, Grecji, Francji i Finlandii wynosi ponad 10% i jest co najmniej dwa razy wyższe niż w Luksemburgu, Holandii, Austrii i Portugalii, gdzie sięga 5%. Bezrobocie w Hiszpanii (16,1%) jest 6,7 razy większe niż w Luksemburgu (2,4%).

Jeszcze większe różnice widoczne są na poziomie regionów w obrębie całej Unii i w poszczególnych krajach członkowskich. „Problem bezrobocia w Unii rysuje się najostrej na poziomie regionalnym i lokalnym. Można dowiedzieć, że nierówności regionalne ujawniają się szczególnie ostro właśnie w dziedzinie bezrobocia, nie wykazując przy tym wyraźniejszych oznak zmniejszania się” (*European Commission* 1996, s. 25). W zasadzie nie zmienił się ani skład grupy regionów o najniższym, ani o najwyższym bezrobociu. O ile jednak

w grupie 10% regionów²⁴ o najmniejszym bezrobociu stopa bezrobocia w 1999 r. wynosiła średnio 3%, bardzo podobnie jak na początku lat siedemdziesiątych, to w grupie 10% regionów o największym bezrobociu była prawie 8 razy wyższa i wynosiła 23%, o wiele więcej niż przed 25 laty. Znaczne zróżnicowanie występuje w obrębie poszczególnych krajów członkowskich. Największe dysproporcje obserwuje się we Włoszech, gdzie różnice między stopami bezrobocia w regionach południowych i regionach północnych sięgają prawie 25 punktów procentowych (Kalabria 28,7% – Trydent-Górna Adyga 3,9%). Dysproporcje te są również duże w Hiszpanii, następnie w Niemczech (między nowymi i starymi landami), Belgii i Finlandii. Najmniejsze różnice występują w Austrii, Holandii i Portugalii, gdzie w każdym z regionów stopa bezrobocia jest niższa od średniej unijnej.

Jeśli chodzi o regionalne różnice w sferze działalności naukowo-badawczej i rozwoju technologii, stwierdza się (*European Commission* 2001; Guersent 2001), że luka technologiczna istniejąca między poszczególnymi krajami UE jest dużo większa od rozbieżności w zakresie PKB per capita, i że luka ta nie zmniejsza się, a raczej zwiększa. Dotyczy to zwłaszcza różnicy między 4 krajami, w których wydatki na działalność naukowo-badawczą i rozwojową są największe (Szwecja, Finlandia, Niemcy i Francja, odpowiednio od 3,77 do 2,19% całkowitego PKB), a trzema krajami kohezji (Hiszpania, Portugalia i Grecja, odpowiednio od 0,90 do 0,51% całkowitego PKB).

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych wydatki na badania i rozwój mierzone udziałem w produkcie krajowym brutto były 7,4 razy wyższe w Szwecji niż w Grecji. Odsetek zatrudnionych w działalności naukowo-badawczej i rozwojowej był w Finlandii i Szwecji 3-4 razy większy, niż w Portugalii i Hiszpanii. W latach 1997-1999 w Szwecji, Niemczech i Finlandii na 1 mln mieszkańców przypadały średnio 269-222 zgłoszenia patentowe rocznie, natomiast dla Hiszpanii, Portugalii i Grecji odpowiednie wartości wahały się zaledwie w granicach od 18 do 3 (średnia unijna = 119). W 2000 r. dostępem do internetu dysponowało ponad 40% mieszkańców skandynawskich regionów UE (średnia unijna = 24%), a jedynie niecałe 10% mieszkańców w regionach Południa

²⁴ Chodzi tu znów o grupy regionów skupiające łącznie 10% ogółu ludności UE (por. przypis 7 na s. 9 nin. opracowania).

(Guersent 2001). Działalność naukowo-badawcza i rozwojowa w UE wykazuje szczególnie silną koncentrację przestrzenną. Wystarczy powiedzieć, że aż 1/3 wszystkich wydatków Unii na ten cel skupia się w 10 najlepiej rozwiniętych regionach Unii, usytuowanych w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji i Finlandii.

Warto tutaj podkreślić, że związki między różnymi rodzajami dysparytetów regionalnych są często trudne do uchwycenia i wyjaśnienia. Stwierdzono, jak podawaliśmy, wystąpienie w UE zbieżności regionalnej pod względem PKB per capita w długim okresie, jednak w tym samym czasie nie udało się wykazać wyraźniej konwergencji w zakresie wskaźników bezrobocia, zjawiska o intuicyjnie dużym związku z poziomem dochodów. W konkluzji wnikliwych badań na ten temat, K. Button i E. Pentecost (1999, s. 24) musieli uznać: „Sugeruje to, że konwergencja dochodów nie ma związku z konwergencją bezrobocia, a jeśli ma, to nie dzieje się to w jakiś prosty sposób. Przyczyna tego nie jest jasna”.

Ważnym i trudnym zadaniem jest określenie, jaką rolę w procesach konwergencji i zmniejszania różnic regionalnych odegrała i odgrywa polityka regionalna UE i poszczególnych jej członków. W niniejszym opracowaniu, szkicując uwarunkowania konwergencji pominęliśmy znaczenie tej polityki. Jest to zagadnienie niezwykle obszerne i złożone: uważamy, że powinno być przedmiotem wnikliwego, całkowicie odrębnego opracowania. Skądinąd jest ono, jak wolno sądzić, stosunkowo dobrze znane czytelnikowi polskiemu, przynajmniej w zakresie ogólnych zasad tej polityki i stosowanych przez nią rozwiązań (por. zwłaszcza Szlachta 1997). Najistotniejsza wydaje się nam jednak uogólniona ocena faktycznego wpływu polityki regionalnej na omawiane procesy. Literatura dostarcza niemało informacji i poglądów na ten temat; po dziś dzień są one wszakże nadzwyczaj rozbieżne. Niemal jednocześnie ukazują się publikacje, podsumowujące dotychczasową politykę regionalną UE w kategoriach ewidentnego sukcesu („*a >success story< so far*”: Guersent 2001) oraz publikacje wyraźnie powątpiewające o większej skuteczności tej polityki, głównie ze względu na ograniczone środki finansowe będące do dyspozycji (por. Martin, Tyler 2000; McCarthy 2000). W najbliższych latach – jak zauważa M. Klamut (1999, s. 97) – „[...] można przypuszczać, że działania polityki regionalnej Unii Europejskiej z trudem przyczynią się do utrzymania wskaźnika konwergencji

regionalnej, a tego że podniosą go, raczej nie należy oczekiwać”.

Najpoważniejsze wyzwania badawcze ujawnią się wszakże dopiero po kolejnym rozszerzeniu UE i będą tym większe, im więcej nowych krajów wejdzie do Unii. Niepomierne wzrosnie skala nierówności regionalnych, które trzeba będzie analizować. Jednocześnie należy się spodziewać (rzecz o istotnym znaczeniu dla podejmowanych badań), że nastąpią duże zmiany w programach i kierunkach działalności Unii. Dotyczyć to będzie również polityki regionalnej i jej stosunku do nierówności regionalnych i problemu konwergencji. Oczekuje się, że polityka ta ulegnie niedługo zasadniczemu przewartościowaniu (por. Potrykowski 2000; Biscoe 2001). Będzie to miało związek z rysującym się nowym podejściem do problemu unijnej kohezji i nowym jej definiowaniem. W podejściu tym dążność do konwergencji w znaczeniu zmniejszania różnic ekonomicznych między regionami nie będzie już zapewne akcentowana tak mocno, jak dotychczas. Jak stwierdzili B. Graham i M. Hart (1999, s. 260), „[...] kohezja musi być czymś więcej niż zwykłą konwergencją i musi w jakiś sposób stawać w obronie i być podporą społecznej, ekonomicznej i kulturowej różnorodności w zjednoczonej Europie”. Już w pierwszym raporcie o ekonomicznej i społecznej spójności Unii można było przeczytać, że: „Spójność i różnorodność nie są sprzecznymi celami i mogą się wzajemnie wzmacniać” (*European Commission* 1996, s. 15). Poza tym, jak refleksyjnie zauważają I. Begg i D. Mayes (1993, s. 445), „[...] cała historia i polityczna budowla (*make-up*) Europy jest tego rodzaju, że różnorodność regionalna zawsze będzie zażadnie strzeżona”.

Takiemu widzeniu przyszłości, które uwy pukła znaczenie różnorodności w rozwoju społeczno-ekonomicznym i przestrzennym, w tym zwłaszcza różnorodności kulturowej, zdaje się wychodzić naprzeciw – często powoływany w niniejszym opracowaniu – drugi raport dotyczący ekonomicznej i społecznej spójności UE, noszący znamienity tytuł: „O jedność, solidarność, różnorodność Europy, jej mieszkańców i jej terytorium” (*European Commission* 2001). Zauważmy, że w takim duchu sformułowany został jeden ze scenariuszy rozwoju Europy w XXI w., tzw. scenariusz wysokiej różnorodności (*enhanced diversity scenario*). Scenariusz ten proponuje oryginalne rozwiązanie problemów nierówności oparte na założeniu, że czynnikiem najbardziej sprzyjającym spójności będzie wyko-

rzystanie szeroko rozumianego pluralizmu europejskiego – w sensie różnorodności gospodarek, kultur, stylów życia, instytucji. W pluralizmie tym zawiera się „bezprecedensowe źródło dobrobytu”, „niewykorzystany potencjał gospodarczej i kulturowej różnorodności poszczególnych regionów rozszerzonej Europy” (Molle, Boeckhout 1995, s. 120).

Literatura

- Abraham F., van Rompuy P.**, 1995, *Regional convergence in the European Monetary Union*, Papers in Regional Science, 74, 2, 125-142.
- Amin A.**, 1992, *Big firms versus the regions in the Single European Market*, (w:) M. Dunford, G. Kafkalas (red.) *Cities and regions in the New Europe: the global – local interplay and spatial development strategies*, Belhaven Press, London, 127-149.
- Amin A., Tomaney J.**, 1995, *The regional dilemma in a neo-liberal Europe*, European Urban and Regional Studies, 2, 2, 171-188.
- Armstrong H.W.**, 1995a, *Convergence among regions of the European Union 1950-1990*, Papers in Regional Science, 74, 2, 143-152.
- Armstrong H.W.**, 1995b, *Trends and disparities in regional GDP per capita in the European Union, United States and Australia*, European Commission Report 94/00/74/017, Commission of the European Communities, Brussels.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X.**, 1991, *Convergence across states and regions*, Brookings Papers on Economic Activity, 1, 107-182.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X.**, 1992, *Convergence*, Journal of Political Economy, 100, 2, 223-251.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X.**, 1995, *Economic growth*, McGraw Hill, New York.
- Baumol W.J., Wolff E.N.**, 1988, *Productivity growth, convergence and welfare: reply*, American Economic Review, 78, 1, 155-159.
- Begg I., Mayes D.**, 1993a, *Cohesion in the European Community. A key imperative for the 1990s?* Regional Science and Urban Economics, 23, 427-488.
- Begg I., Mayes D.**, 1993b, *Cohesion, convergence and economic and monetary union in Europe*, Regional Studies 27, 2, 149-165.
- Biscoe A.**, 2001, *European integration and the maintenance of regional cultural diversity: symbiosis or symbolism?* Regional Studies, 35, 1, 57-64.
- Boltho A., Holtham G.**, 1992, *The assessment: new approaches to economic growth*, Oxford Review of Economic Policy, 8, 1-14.
- Braunerhjelm P., Faini R., Norman V., Ruaner F., Seabright P.**, 2000, *Integration and the regions of Europe: how the right policies can prevent polarization*, Monitoring European Integration 10, Centre for Economic Performance, London School of Economics, London.
- Brunet R.**, (red.), 1989, *Les villes „européennes”*, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), Groupement d'Intérêt Public RECLUS, Paris, Montpellier.
- Button K., Pentecost E.**, 1999, *Regional economic performance within the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Buzelay A.**, 1996, *Intégration et désintégration européennes*, Coll. Economie poche, Economica, Paris.
- Champion T., Vandermorten C.**, 1997, *Migration, counterurbanization and regional restructuring in Europe*, (w:) H. H. Blotevogel, A. J. Fielding (red.) *People, jobs and mobility in the New Europe*, John Wiley and Sons, Chichester, 69-90.
- Chatterji M.**, 1992, *Convergence clubs and endogenous growth*, Oxford Review of Economic Policy, 8, 57-69.
- Chatterji M., Dewhurst J.H.L.**, 1996, *Convergence clubs and relative economic performance in Great Britain: 1977-1991*, Regional Studies, 30, 1, 31-40.
- Cheshire P.**, 1999, *Cities in competition: articulating the gains from integration*, Urban Studies, 36, 5/6, 843-864.
- Commission of the European Communities**, 1987, *Third periodic report on the social and economic situation and development of the Community*, Luxembourg.
- Cuadrado Roura J.R.**, 1996, *Convergencia nominal y convergencia real: el verdadero reto para España*, (w:) J. R. Cuadrado Roura, T. Mancha (red.) *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Civitas, Madrid, 29-63.
- Domański R.**, 1990, *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*, PWN, Warszawa-Poznań.
- Domański R.**, 1997, *Przestrzenna transformacja gospodarki*, PWN, Warszawa.
- Dunford M.**, 1993, *Regional disparities in the European Community: evidence from the REGIO databank*, Regional Studies, 27, 8, 727-743.
- Dunford M.**, 1994, *Winners and losers: the new map of economic inequality in the European Union*, European Urban and Regional Studies, 1, 2, 95-114.
- Dunford M.**, 1996, *Disparities in employment, productivity and output in the EU: the roles of labour market governance and welfare regimes*, Regional Studies, 30, 4, 339-357.

- Dunford M., Perrons D.**, 1994, *Regional inequality, regimes of accumulation and economic development in contemporary Europe*, Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, 19, 2, 163-182.
- Elliott J.R.**, 1997, *Cycles within the system: metropolitisation and internal migration in the US, 1965-90*, Urban Studies, 34, 1, 21-41.
- ESDP – European Spatial Development Perspective**, 1999, Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union, European Commission, Luxembourg.
- European Commission**, 1994, Competitiveness and cohesion: trends in the regions. Fifth periodic report on the social and economic situation and development of the regions in the Community, Luxembourg.
- European Commission**, 1996, First report on economic and social cohesion, Luxembourg.
- European Commission**, 1999, Sixth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union, Luxembourg.
- European Commission**, 2001, Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on economic and social cohesion, vol. 1-2, Luxembourg.
- Eurostat**, 1995, Regions. Nomenclature of territorial unit for statistics NUTS, Luxembourg.
- Fielding A.J.**, 1994, *Industrial change and regional development in Western Europe*, Urban Studies, 31, 4/5, 679-704.
- Fielding A.J.**, 1997, *The effects of economic restructuring on the populations of Western Europe's cities and regions*, (w:) H. H. Blotvogel, A. J. Fielding (red.) *People, jobs and mobility in the New Europe*, John Wiley and Sons, Chichester, 297-304.
- Foucher M.**, 1995a, *The European Union in a new European context*, (w:) *Towards a new European space*, ARL, Hannover, 18-29.
- Foucher M.**, 1995b, *Priorities of spatial development at a continental scale*, (w:) *Towards a new European space*, ARL, Hannover, 60-63.
- Foucher M., Mélé P.**, 1997, *The new structuring factors of the European Territories: towards spatial convergence or growing regional disparities?* (w:) *Räumliche Disparitäten und Bevölkerungswanderungen in Europa*, Forschungs- und Sitzungsberichte 202, ARL, Hannover, 25-41.
- Giannias D., Liargovas P., Manolas G.**, 1999, *Quality of life indices for analysing convergence in the European Union*, Regional Studies, 33, 1, 27-35.
- Gorzela G.**, 2000, *Trwałość i zmiana: historia, transformacja i przyszłość polskich regionów*, Ekonomista, 6, 737-761.
- Gorzela G., Jałowiecki B.**, 2000, *Konkurencyjność regionów*, Studia Regionalne i Lokalne, 1, 1, 7-24.
- Graham B., Hart M.**, 1999, *Cohesion and diversity in the European Union: irreconcilable forces?* Regional Studies, 33, 3, 259-268.
- Gritsai O., Treivish A.**, 1990a, *Stadial concept of regional development: the dynamics of core and periphery. A theoretical discussion*, Geographische Zeitschrift, 78, 2, 65-76.
- Gritsai O., Treivish A.**, 1990b, *Stadial concept of regional development. Centre and periphery in Europe*, Geographische Zeitschrift, 78, 3, 137-148.
- Grzeszczak J.**, 1995, *Przestrzenne zróżnicowanie społeczno-gospodarcze „północ-południe” w krajach Unii Europejskiej. Wielka Brytania, Niemcy, Francja*, Zeszyty IGiPZ PAN, 31.
- Grzeszczak J.**, 1999, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Prace Geograficzne IGiPZ PAN, 173, Wyd. Continuo, Wrocław.
- Guersent O.**, 2001, *The regional policy of the European Union: a balance and an outlook*, Regional Studies, 35, 2, 163-167.
- Hansen N.**, 1995, *Addressing regional disparity and equity objectives through regional policies: a sceptical perspective*, Papers in Regional Science, 74, 2, 89-104.
- Harvey D.**, 1982, *The limits to capital*, Basil Blackwell Press, Oxford.
- Hilpert U.**, 1992, *Archipelago Europe – islands of innovation*, FAST – Programme, Prospective Dossier No 1: Science, technology and social and economic cohesion in the Community, Commission of the European Communities, Brussels
- Illeris S.**, 1990, *Counter-urbanization revisited: the new map of population distribution in central and north-western Europe*, Norsk Geografisk Tidsskrift, 44, 1, 39-52.
- Keeble D.**, 1989, *Core-periphery disparities, recession and new regional dynamisms in the European Community*, Geography, 74, 1, 1-11.
- Keeble D., Offord J., Walker S.**, 1988, *Peripheral regions in a Community of twelve member states*, Department of Geography, University of Cambridge, Commission of the European Communities, Luxembourg.
- Klamut M.**, 1999, *Polityka gospodarcza a konwergencja regionów w Unii Europejskiej*, Gospodarka Narodowa, 3, 89-100.
- Klasik A.**, 1997, *Koncepcje rozwoju regionalnego Polski na tle zróżnicowań regionalnych*, (w:) *Rozwój regionalny Polski jako element integracji europejskiej*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa, 105-114.

- Klemmer P.**, 1997, *Divergenz oder Konvergenz in Europa? Regionale Implikationen neuer Rahmenbedingungen der Wirtschaft*, (w:) *Räumliche Disparitäten und Bevölkerungswanderungen in Europa*, Forschungs – und Sitzungsberichte 202, ARL, Hannover, 57-75.
- Korcelli P.**, 2000, *Europejski system miast*, Przegląd Geograficzny, 4, 355-372.
- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R.**, 2000, *Słownik rozwoju regionalnego*, PARR, Warszawa.
- Krieger-Boden C.**, 1995, *Neue Argumente für Regionalpolitik? Zur Fundierung der Regionalpolitik in älteren und neueren regionalökonomischen Theorien*, Die Weltwirtschaft, 2, 193-215.
- Krieger-Boden C.**, 1999, *Nationale und regionale Spezialisierungsmuster im europäischen Integrationsprozess*, Die Weltwirtschaft, 2, 234-254.
- Kroker R.**, 1998, *Impacts of regional policy on regional growth and employment*, Eureg, 7, 11-12.
- Krugman P., Venables A.J.**, 1990, *Integration and the competitiveness of peripheral industry*, (w:) C. Bliss, J. Braga de Macedo (red.) *Unity with diversity within the European economy: the Community's southern frontier*, Cambridge University Press, Cambridge, 56-75.
- Kukliński A.**, 1996, *The development of the New European Space. Ten reflections of a Polish scholar*, (w:) *Europabezogene Raumsforschung: Stand und Perspektiven*, Arbeitsmaterial 224, ARL, Hannover, 81-98.
- Kukliński A.**, 1997, „*Unionizacja*” polskiej przestrzeni, (w:) A. Kukliński (red.) *Problematyka przestrzeni europejskiej*, Euroreg, Warszawa, 101-112.
- Kukliński A.**, 2000, *Transformacja przestrzeni europejskiej*, Studia Regionalne i Lokalne, 1, 1, 25-33.
- Labasse J.**, 1991, *L'Europe des régions*, Coll. Géographes, Flammarion, Paris.
- Lange B.**, 1998, *Agenda 2000: the future of the economic and social cohesion policy*, Eureg, 7, 23-25.
- Lever W.**, 1993, *Competition within the European urban system*, Urban Studies, 30, 6, 935-948.
- Lever W.**, 1996, *The European regional dimension*, (w:) W. Lever, A. Bailly (red.) *The spatial impact of economic changes in Europe*, Aldershot, Avebury, 178-203.
- Lever W.F.**, 1999, *Competition between cities and city regions in Europe*, (w:) R. Domański (red.) *The competitiveness of regions in the Polish and European perspective*, Studia Regionalia 9, PWN, Warszawa, 182-201.
- MacKay R.R.**, 1995, *Non-market forces, the nation state and the European Union*, Papers in Regional Science, 74, 3, 209-231.
- Martin R., Sunley P.**, 1998, *Slow convergence? The new endogenous growth theory and regional development*, Economic Geography, 74, 3, 201-227.
- Martin R., Tyler P.**, 2000, *Regional employment evolutions in the European Union: a preliminary analysis*, Regional Studies, 34, 7, 601-616.
- Massey D.**, 1984, *Spatial divisions of labour: social structures and the geography of production*, Macmillan, London.
- McCarthy L.**, 2000, *European economic integration and urban inequalities in Western Europe*, Environment and Planning A, 32, 3, 391-410.
- Miosga M.**, 1995, *Räumliche Disparitäten in Europa und Perspektiven zukünftiger Entwicklung*, Geographische Rundschau, 47, 3, 144-149.
- Molle W.**, 1980, *Regional disparity and economic development in the European Community*, Saxon House, Farnborough.
- Molle W., Boeckhout S.**, 1995, *Economic disparity under conditions of integration – a long term view of the European case*, Papers in Regional Science, 74, 2, 105-123.
- Molle W., Blom M., Verkennis A.**, 1998, *European corridors: conditions for regional economic growth?* (w:) K.-A. Boesler, G. Heinritz, R. Wissner (red.) *Europa zwischen Integration und Regionalismus*, Stuttgart, 111-119.
- Mur J.**, 1996, *A future for Europe? Results with a regional prediction model*, Regional Studies 30, 6, 549-565.
- Mur J., Trivez F.J.**, 1998, *Forecasting location tendencies: an application to the European case*, Papers in Regional Science, 77, 3, 277-299.
- Narodowa strategia rozwoju regionalnego – wstępne tezy*, 2000, Biuletyn KPZK PAN, 191, 49-57.
- Paelinck J.H.P.**, 1993, *La dimension internationale des politiques européennes d'aménagement du territoire, notamment dans les rapports Nord/Sud*, (w:) *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000*, Aménagement du territoire européen 54, Les éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 59-65.
- Petrella R.**, 2000, *The future of regions: why the competitiveness imperative should not prevail over solidarity, sustainability and democracy*, Geografiska Annaler, 82B, 2, 67-72.
- Pietrzyk I.**, 1998, *Regionalne implikacje polityki spójności Unii Europejskiej*, Gospodarka Narodowa, nr specjalny, 54-71.
- Pietrzyk I.**, 2000, *Nowa polityka regionalna*, Biuletyn KPZK PAN, 192, 81-97.
- Potrykowski M.**, 2000, *Polityka regionalna: tendencje i kierunki rozwoju*, Przegląd Geograficzny, 72, 4, 479-489.
- Rodriguez-Pose A.**, 1999, *Convergence or divergence? Types of regional responses to socio-economic*

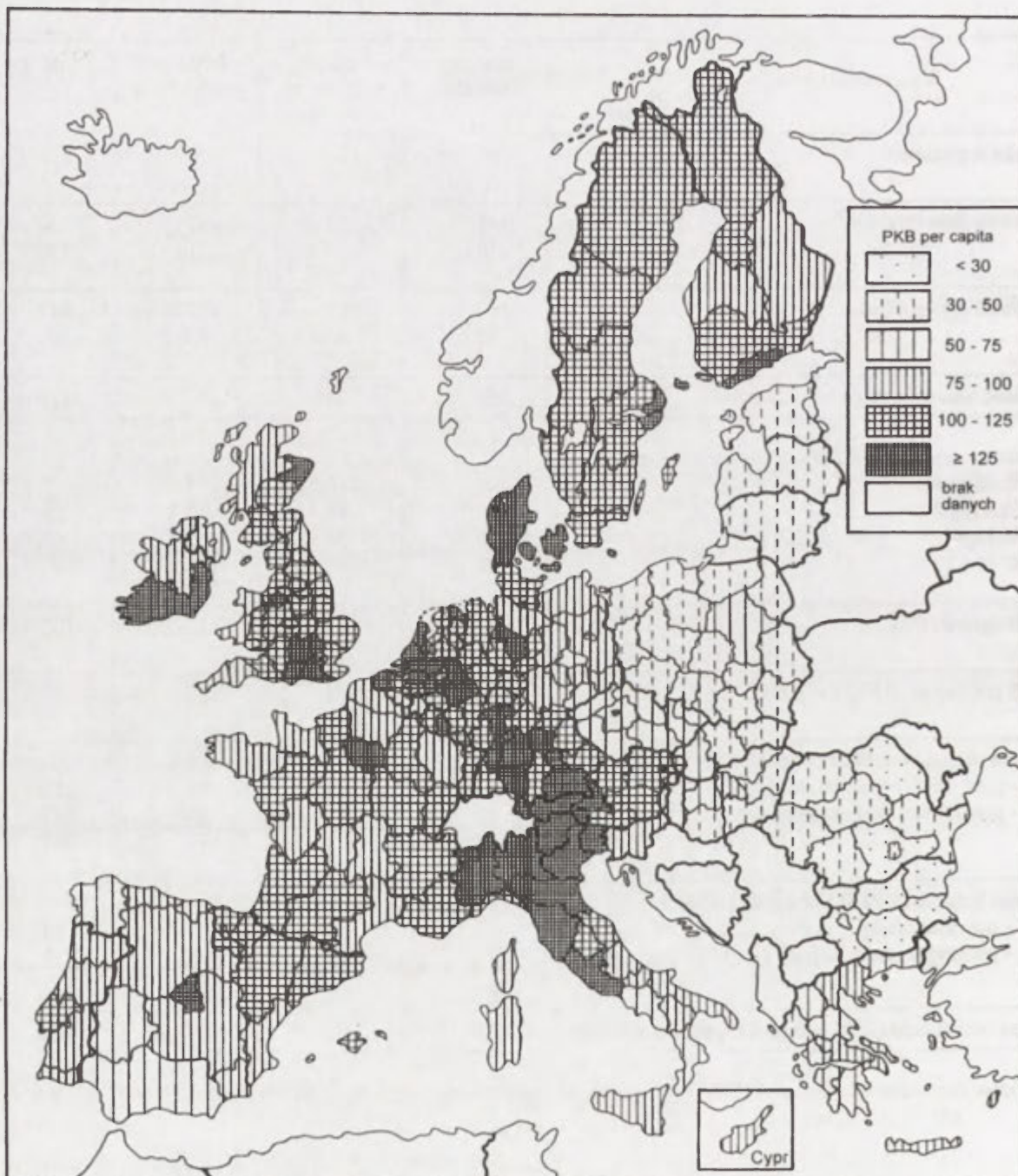
- change in Western Europe*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 90, 4, 363-378.
- Rykiel Z.**, 1997, *Relacje centrum – peryferie w Polsce w warunkach transformacji ustrojowej*, (w:) A. Kukliński (red.) *Problematyka przestrzeni europejskiej*, Euroreg, Warszawa, 230-251.
- Sala-i-Martin X.**, 1996, *Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence*, European Economic Review, 40, 1325-1352.
- Smith N.**, 1984, *Uneven development: nature, capital and the production of space*, Basil Blackwell, Oxford.
- Suarez-Villa L., Cuadrado Roura J.**, 1993, Regional economic integration and the evolution of disparities, *Papers in Regional Science*, 72, 4, 369-387.
- Szlachta J.**, 1997, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Studia KPZK PAN, 105, PWN, Warszawa.
- Szlachta J.**, 1998, *Ewolucja programów pomocowych Unii Europejskiej w kierunku Funduszy Strukturalnych*, Gospodarka Narodowa, nr specjalny, 72-81.
- Treuner P.**, 1995, *Institutional and instrumental aspects of a new European regionalized development strategy*, (w:) *Towards a new European space*, ARL, Hannover, 80-85.
- Treuner P.**, 1997, *Instytucjonalne i instrumentalne aspekty nowej europejskiej strategii rozwoju regionalnego*, (w:) A. Kukliński (red.) *Problematyka przestrzeni europejskiej*, Euroreg, Warszawa, 91-96.
- Valeyre A.**, 1993, *Mesures de dissemblance et d'inégalité interrégionales: principes, formes et propriétés*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1, 17-53.
- Van der Meer L.**, 1998, *The red octopus*, (w:) W. Blass (red.) *A new perspective for European spatial development policies*, Ashgate, Aldershot, 9-26.
- Vandermotten C.**, 1993, *Les régions de la Communauté européenne: convergence, divergence ou recomposition de disparités?* Hommes et Terres du Nord, 1, 3-14.
- Vandermotten C.**, 1997, *The economic framework of migrations in Europe, 1960-90*, (w:) H. H. Blotvogel, A. J. Fielding (red.) *People, jobs and mobility in the New Europe*, John Wiley and Sons, Chichester, 51-67.
- Williamson J.G.**, 1965, *Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns*, Economic Development and Cultural Change, 13, 4, pt II.
- Williamson J.G.**, 1975, *Regional inequality and the process of national development: a description of the pattern*, (w:) H. Friedmann, W. Alonso (red.) *Regionality policy. Readings in theory and applications*, Cambridge, Mass., 183-207.
- Zimmermann H.**, 1990, *Die regionale Dimension des Europäischen Binnenmarktes*, (w:) *Europäische Integration: Aufgaben für Raumforschung und Raumplanung*, Forschungs- und Sitzungsberichte 184, ARL, Hannover, 9-51.

Tabela 1. Podział na regiony centralne i peryferyjne w Unii Europejskiej po hipotetycznym rozszerzeniu Unii do 27 krajów członkowskich, 1998/1999

Division into central and peripheral regions in the EU after hypothetical enlargement (EU – amounting to 27 members), 1998/1999

Wyszczególnienie	Regiony centralne	Regiony peryferyjne	Regiony przejściowe	Ogółem
Liczba regionów	88	111	59	258
Powierzchnia (tys. km ²)	593	2750	897	4240
%	14	65	21	100
Ludność ogółem (mln)	160	199	122	481
%	33	41	26	100
Gęstość zaludnienia (miesz./km ²)	269	72	136	113
Struktura zatrudnienia (% zatrudnionych ogółem)				
Rolnictwo	2,2	16,3	4,4	8,4
Przemysł	29,1	30,4	30,2	29,9
Usługi	68,7	53,3	65,4	61,7
	100	100	100	100
PKB ogółem (%)	47	21	32	100
PKB per capita (UE 27 = 100)	128	67	117	100
Liczba regionów z PKB per capita				
- powyżej średniej unijnej	77	23	35	135
- poniżej średniej unijnej	11	88	24	123
	88	111	59	258
Udział ludności z PKB per capita (w %)				
- powyżej średniej unijnej	89	18	70	55
- poniżej średniej unijnej	11	82	30	45
	100	100	100	100
Stopa bezrobocia (w % ludności czynnej zawodowo)	7,1	11,6	9,7	9,6

Źródło: European Commission (2001), *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*; vol. 1, tab. 3; vol. 2, tab. A6.



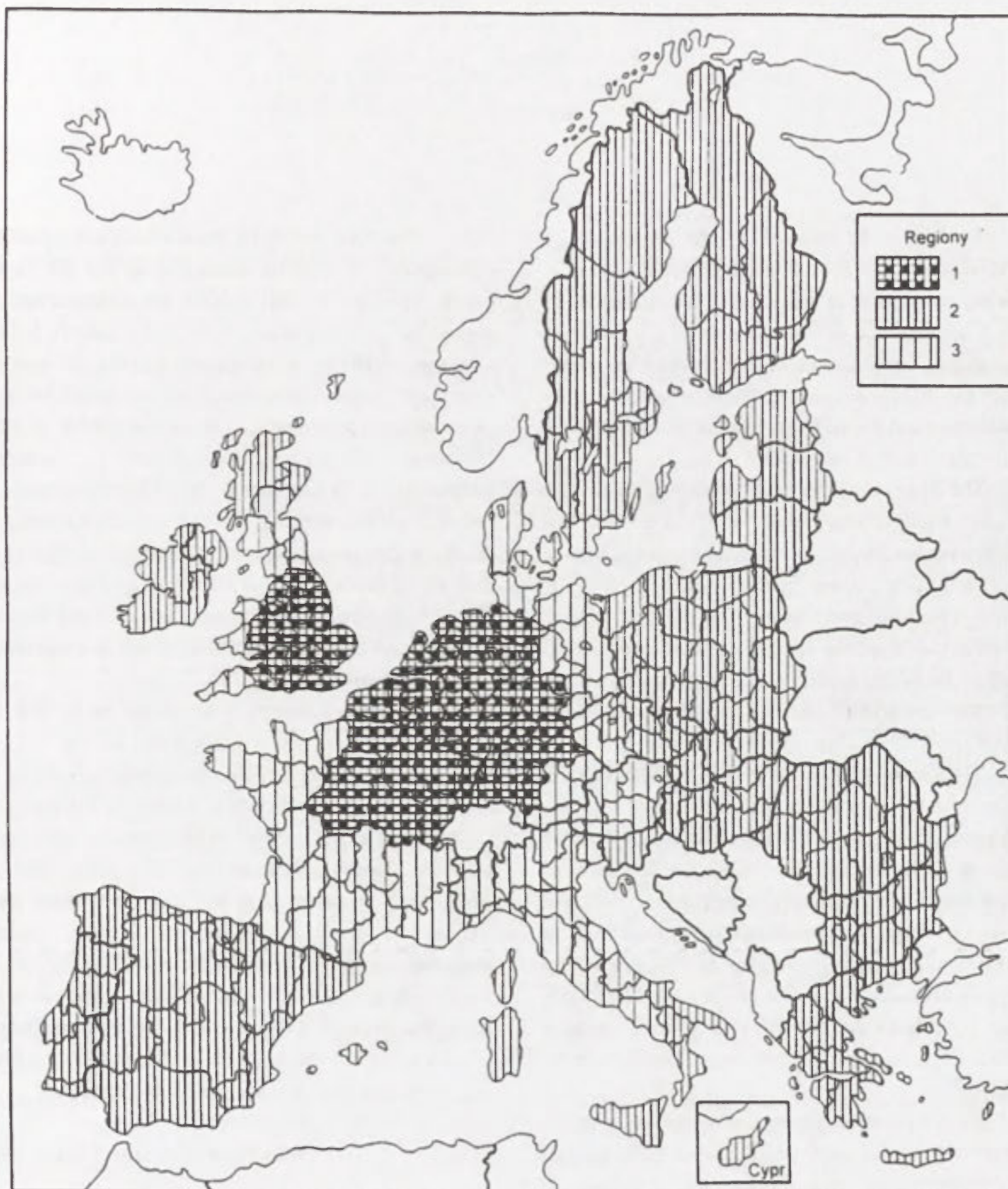
Ryc. 1. Produkt krajowy brutto per capita w Unii Europejskiej rozszerzonej do 27 krajów, według regionów

Średni PKB per capita 27 krajów (bez Malty) w 1998 r. = 100

GDP per capita (PPS) in the European Union enlarged to 27 countries, by regions

Average GDP of 27 countries (excl. Malta), 1998 = 100

Źródło: European Commission (2001), *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, vol. 1, 5.



Ryc. 2. Centrum i peryferie w Unii Europejskiej 27 krajów w 1998 r.
 1 – regiony centralne, 2 – regiony peryferyjne, 3 – regiony inne (przejściowe)
 Centre and periphery in the European Union of 27 countries, 1998
 1 – central regions, 2 – peripheral regions, 3 – other (intermediate) regions

Źródło: European Commission (2001), *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, vol. 2, 10.

The European Union: Dilemmas of regional convergence

Summary

The paper is devoted to the evolution of regional inequalities in the European Union. Its goal is to show whether inequalities are rising or falling, that is, if there is a convergence or a divergence of the levels of socio-economic development. In this presentation whole countries and NUTS 2 level regions have been taken as territorial units, and the GDP per head in terms of PPS as the primary measure of inequalities.

The first part of the paper contains the analysis of the current state of regional disparities in the EU. The differences between member states, between regions in the whole of the Union and between regions in individual countries are shown. The general spatial pattern of these disparities has been drawn according to the centre – periphery model: A lack of balance between central and peripheral areas constitutes the most important spatial inequality in the Union.

The second part of the paper is devoted to the evolution of disparities in the EU in the past, over the last 50 years. This evolution is shown, among others, in the light of the results of chosen model studies. Neither the hypothesis of regional convergence, nor the hypothesis of divergence has been firmly confirmed by them. Generally speaking, the presence – in the long term – of a certain convergence of GDP per head, both between individual countries and within them, has been indicated. However, its speed has been considered to be very slow.

Convergence tendencies were clearer up to the mid-seventies. In the next period, to the mid-eighties, they fell significantly; at the beginning of this period a certain divergence was even noted. The period from the mid-eighties to the present is characterised by a large variability; on the whole it can be considered as a period with a certain, although not very large, predominance of convergence tendency. According to some researchers, the rate of interregional convergence of GDP per head was around 2% a year in the first period, while later it didn't exceed 1% a year.

The third part of the paper concerns the possible development of regional disparities in the EU in the future. Opinions on this subject are characterised by uncertainty and scepticism. Very many authors believe that there will be a substantial growth of regional differences: a so-called convergence pessimism has been based on conclusions arising from observation of basic conditions of convergence processes. Economic integration is accompanied by the sharpening of competition between regions and the strengthening of the most prosperous regions. Connected to this is an increase of the tendency of territorial specialisation and spatial concentration of economic activity, and thus the concentration of settlement. None of this is congenial to regional convergence.

A quite common view seems to be that the general picture of regional disparities in the EU will keep the characteristics of the centre-periphery model for a long time. The simulation presented in the European Commission's last report on economical and social cohesion (European Commission 2001) shows that if a Union of 27 countries (that is 15 current member states and all 12 candidate states) was created, regional inequalities within it would become twice as high as the existing inequalities in the Union. In a so much enlarged Union the removal of regional inequalities would have to take at least two generations if the past convergence trend persisted (which is impossible to guarantee).

Translated by Krystyna Kupiszewska

Między Berlinem a Bonn – nowa rola Berlina w procesie *dopełnienia jedności niemieckiej**

Ewa Korcelli-Olejniczak

Wprowadzenie

Utworzenie nowej stolicy zjednoczonych Niemiec w Berlinie poprzedzone było długą i burzliwą debatą, w której wzięli udział nie tylko ludzie świata polityki i kultury ale także przedstawiciele wielu dziedzin nauki. Debatą ta miała silne podłoże polityczno-historyczne, choć kierowały nią również inne względy, m.in. czysto pragmatyczne. Z chwilą podjęcia przez Bundestag decyzji o przeniesieniu siedziby rządu i parlamentu do Berlina nastąpił poważny krok na drodze ku „dopełnieniu jedności niemieckiej”. Debatą jednak nie ustała i trwa do dziś.

Celem niniejszego artykułu jest prześledzenie ewolucji poglądów dotyczących zasadności tworzenia tzw. *rzeczywistej stolicy*¹ zjednoczonych Niemiec w Berlinie, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii specyfiki stołeczności w Niemczech – europejskim państwie federalnym. Z argumentów przedstawionych w trakcie tej debaty mogą wynikać wnioski dotyczące przyszłego rozwoju Berlina, a zatem także jego roli w skali międzynarodowej. Ze względu na położenie geopolityczne oraz znaczenie gospodarcze, kształtująca się pozycja Berlina może mieć również istotne implikacje dla Polski, m.in. dla przekształceń w systemie miast Polski i jego przyszłej integracji z europejskim systemem miast. Berlin jest bowiem traktowany przez licznych autorów (Gruchman 2000) jako potencjalny magnes, przyciągający funkcje wyso

kiego rządu kosztem innych miast (tzw. efekt wymywania), z drugiej strony jako ośrodek generujący rozwój różnorodnych funkcji w szeroko pojętym zapleczu (tzw. efekt rozprzestrzeniania). Zagadnienia związane z obecnymi i przyszłymi funkcjami gospodarczymi nie będą jednak poruszane w niniejszym opracowaniu.

Tradycja stolicy państwa a tradycja stołeczności Berlina

W Europie historia wielkich metropolitalnych stolic jest w pewnym sensie syntezą losów poszczególnych narodów i państw (Süß 1999). Próby tworzenia typologii stolic na podstawie różnych kryteriów (takich jak okoliczności ich powstania, rozwoju, czy położenia geograficznego) przynosiły więc zazwyczaj ograniczone efekty, gdyż więcej znajdowano różnic i odstępstw od reguły niż ogólnie obowiązujących prawidłowości. Tylko jedna cecha nie budzi wątpliwości: w stolicach mieszczą się siedziby wysokich instytucji politycznych, których obecność przesądza w dużym stopniu o społecznej strukturze miast stołecznych i wyciska piętno na ich kształcie przestrzennym i urbanistycznym. Jednak nawet w kwestii tego podstawowego kryterium badań porównawczych nad stolicami, istnieją pewne wyjątki: większość stolic pełni wszystkie główne funkcje polityczne w kraju, istnieją jednak również miasta stołeczne, których rola ograniczona jest do funkcji stolicy reprezentacyjnej. Niewiele stolic europejskich może, pod względem swej pozycji w państwie czy sprawowanych funkcji, dorównać Paryżowi czy Londynowi. Te dwa miasta w największym stopniu na naszym kontynencie odpowiadają takiemu wzorcowi stolicy, która pełni nie tylko wszystkie główne funkcje

*niem. *Vollendung der deutschen Einheit*. Hasło to (po części propagandowe) było mottem zwolenników Berlina w parlamentarnej debacie (1991 r.) dotyczącej przeniesienia siedzib rządu i parlamentu do Berlina.

¹ niem. *effektive Hauptstadt*. Pojęcie to przeciwstawiane jest w niemieckiej literaturze przedmiotu pojęciu „symbolicznej” stolicy (*symbolische Hauptstadt*), czyli takiej, której rola nie obejmuje funkcji parlamentarnych i rządowych. Zagadnienie to poruszane jest w dalszej części niniejszego artykułu.

polityczne, ale jest równocześnie najważniejszym ośrodkiem życia politycznego, gospodarczego, naukowego i kulturalnego kraju (Brunn 1995). Przykładem odmiennej sytuacji jest Holandia, w której siedzibą władz państwowych jest Haga, natomiast Amsterdam pozostaje jedynie stolicą konstytucyjną.

Szczególny typ podziału funkcji stołecznych, nie znajdujący w Europie precedensu, ukształtował się we współczesnych Niemczech. W dyskusji poprzedzającej ostateczną decyzję Bundestagu z 20 czerwca 1991 roku o przeniesieniu siedziby rządu i parlamentu do Berlina, rozpatrywano kilka modeli podziału funkcji stołecznych między Bonn a Berlinem. Jeden z nich przewidywał pozostawienie organów państwowych w Bonn, natomiast utworzenie w Berlinie jedynie kulturalno-symbolicznej *stolicy jedności niemieckiej*. Jednak nawet w kwestii tak ograniczonych funkcji stołecznych nie było w społeczeństwie niemieckim konsensusu. Jak pisze W. Süß: „już podczas negocjacji dotyczących niemieckiego układu zjednoczeniowego było widoczne, że w landach dawnej Republiki Federalnej (tzw. starych landach) powstał opór przeciwko przeniesieniu stolicy do Berlina. Istniała nawet obawa, że negocjacje mogą ze względu na *kwestię stolicy*² zostać zerwane.” (Süß, 1999). Rekonstruując przebieg wydarzeń z tamtego okresu należy przypomnieć, że premier ostatniego rządu NRD Lothar de Maizere zażądał, aby status Berlina jako stolicy był zagwarantowany w układzie zjednoczeniowym, natomiast landy Bawarii, Hesji oraz przede wszystkim Nadrenii-Westfalii sprzeciwiały się temu, grożąc nie umieszczeniem swego podpisu pod dokumentem (Süß, 1999). Ostatecznie w kwestiach siedziby rządu i parlamentu nie osiągnięto wówczas porozumienia. Artykuł 2 ustęp 1 układu zjednoczeniowego brzmiał zatem następująco: „Stolicą Niemiec jest Berlin. Kwestia siedziby rządu i parlamentu zostanie rozstrzygnięta po ustanowieniu jedności niemieckiej”.

Republika Federalna jest jedynym państwem europejskim przed którym współcześnie stała się *kwestia poszukiwania stolicy*³. W historii

² niem. *Hauptstadtfrage*. Pojęcie to dotyczy szeroko pojętego zagadnienia stołeczności w Niemczech. W literaturze przedmiotu pojawia się często i ma charakter słowa kluczowego.

³ Jest to pojęcie wprowadzone przez Klausa von Beyme w pracy „Hauptstadtssuche, Hauptstadtfunktionen im Interessenkonflikt zwischen Berlin und Bonn”, Frankfurt a.M., 1991.

Niemiec nie jest to jednak kwestia nowa. W niemieckiej historii nigdy nie został urzeczywistniony model stolicy porównywalny ze stolicami innych krajów Europy, takimi jak Paryż, Londyn czy Madryt. Może równie zawiłą historię stołeczności miały tylko Włochy⁴. Długotrwałe skutki wewnętrznych sprzeczności Świętego Cesarstwa Rzymskiego, a także głęboko zakorzeniony federalizm i regionalizm uniemożliwiały wykształcenie się akceptowanej przez wszystkich stolicy narodowej. Charakterystyczną cechą związku księstw niemieckich był tzw. multicentralizm z licznymi ośrodkami władzy i wolnymi miastami. W niemieckiej myśli narodowej i państwowej zjawisko *poszukiwania stolicy* było jednak obecne od dawna. Stolica ta miała być z jednej strony uosobieniem *niemieckiej jedności* (czyli miała świadczyć o wspólnocie narodu i państwa), z drugiej strony miała być na tyle „słaba”, by nie naruszać decentralizmu i regionalizmu.

Pokój w Preszburgu (1805) i zajęcie Berlina przez Napoleona przypieczętowały koniec Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego. Odtąd, do Kongresu Wiedeńskiego istniały trzy państwa niemieckie: Austria, Prusy i przez Napoleona protegowany Związek Reński, co w oczywisty sposób uniemożliwiało powstanie wspólnej niemieckiej stolicy. Połączenie Prus i Nadrenii po Kongresie Wiedeńskim dało początek kształtowaniu się dwóch potężnych państw niemieckich: Prus i Austrii. Najważniejszym ośrodkiem politycznym, kulturalnym, gospodarczym i naukowym państwa pruskiego był Berlin, którego znaczenie stopniowo rosło, osiągając swój szczyt po 1871 roku, w okresie panowania Wilhelma I. Tzw. okres wilhelmiński przyniósł wyraźny rozkwit miasta, choć nie na tyle by osiągało ono taką pozycję w Niemczech jak wówczas Paryż we Francji. Zarówno pod względem udziału w obrotach handlowych, transporcie, jak i koncentracji elit pozostawał on ośrodkiem o bardziej regionalnym niż centralnym charakterze; do końca XIX wieku był przede wszystkim pruską stolicą, największym miastem północno-wschodnich Niemiec (Brunn, 1995; Süß, 1999, Scherf, 1998).

⁴ W prasie publicystycznej w okresie zjednoczenia Włoch (1861) pojawiały się podobne argumenty przeciwko Rzymowi, jak po 1989 r. w Niemczech przeciwko Berlinowi (von Beyme 1995). Rzym został zresztą stolicą dopiero 20 stycznia 1871 r., po wycofaniu się garnizonu francuskiego. Siedzibą rządu i parlamentu był początkowo Turyn, a następnie Florencja.

Prawdziwie światową rolę, rolę metropolii, Berlin osiągnął dopiero po I wojnie światowej, w latach 20. XX wieku. Spodziewano się wówczas jego dalszego dynamicznego rozwoju i roli w integrowaniu Niemiec: "Smak przyszłości Niemiec – pisał Henryk Mann, można dziś skosztować awansem w Berlinie. (...) Na ujednoczenie Niemiec skuteczniej niż ustawy oddziaływać będzie atrakcyjność ogniska cywilizacji, jakim jest osiągnięty pełnię własnej dojrzałości Berlin. Tak, jakkolwiek trudno było o tym nawet marzyć, Berlin będzie ukochaną stolicą" (von Krockow, 1990). Rok 1933, a więc przejęcie władzy przez Hitlera i koniec Republiki Weimarskiej, na długo przekreślił te marzenia.

Okres panowania nazistów stopniowo ograniczał światową rolę miasta. Przemysł, naukę i technikę podporządkowano bezpośrednim przygotowaniom do wojny, i wprzęgnięto w służbę aparatu propagandy i ideologicznych manipulacji społecznych. Kultura i sztuka stopniowo traciły swoje znaczenie międzynarodowe, gdyż musiały służyć kultowi faszystów. Życie intelektualne miasta zamierało; wielu czołowych przedstawicieli kultury, sztuki i nauki znalazło się na emigracji bądź w obozach koncentracyjnych.

W ostatnich latach wojny, w wyniku nalożeń alianckich, a na koniec w wyniku walk lądowych (przede wszystkim bitwa o Berlin) miasto zostało poważnie zniszczone. Znaczna część miasta (zwłaszcza dzielnice śródmiejskie) została zrównana z ziemią, liczba ludności spadła z 4.1 mln (1939) do 2,8 mln (1944) (Scherf 1998), nastąpiło: "zmniejszenie kompleksowości metropolii i jej funkcji, utrata statusu metropolii światowej, polityczna deformacja i fizyczne wyniszczenie" (Zimm 1991).

Powojenny podział miasta na strefy okupacyjne (tzw. faza "Berlina sektorowego"⁵: 1945–49) ze względów oczywistych uniemożliwił rozwój funkcji metropolitalnych i stołecznych. Połączenie zachodnich stref okupacyjnych i powstanie Berlina podzielonego na dwie części (tzw. faza "Berlina podzielonego"⁶: 1949–1990) to okres rozwoju je-

dynie wybranych funkcji metropolitalnych i stołecznych. Ani Berlin Zachodni jako eksklawa Zachodnich Niemiec, (de facto land RFN-u, chociaż o statusie odrębnej jednostki politycznej), ani Berlin Wschodni (Hauptstadt Berlin) – centralistyczna stolica NRD nie spełniały wszystkich kryteriów metropolii (Zimm 1991). W Republice Federalnej ważniejsze funkcje przejęły Bonn (siedziba rządu), Frankfurt nad Menem (banki, ubezpieczenia), jak i Monachium, Hamburg, Kolonia. Berlin Zachodni trafnie wówczas określano w RFN mianem *stolicy w stanie spoczynku*⁷ (Scherf 1998).

Proces *poszukiwania stolicy* niemieckiej został przerwany na wiele lat. Dopiero po upadku żelaznej kurtyny i muru berlińskiego otwarty został kolejny, bardzo znaczący okres porządkowania kwestii stołeczności w państwie niemieckim, a zarazem ważny rozdział w historii Berlina.

Proces *poszukiwania stolicy* Niemiec po 1989 roku, wyrażony w rywalizacji Berlina i Bonn, nie znajduje w historii precedensu. Wprawdzie rywalizacja miast o stołeczność w innych krajach występowała w przeszłości (Petersburg i Moskwa, czy Amsterdam i Haga), niemniej przypadek niemiecki jest wyjątkowy. Po roku 1989 okazało się, że zgoda na utworzenie *rzeczywistej stolicy* Niemiec w Berlinie po zjednoczeniu państwa, wyrażana przez wszystkie partie polityczne Niemiec Zachodnich w okresie podziału, była raczej pozorna i wynikała głównie z przeświadczenia, że zjednoczenie jest bardzo odległe. Natomiast w przededniu zjednoczenia – gdy wydarzenie stało się politycznie realne – przeniesienie stolicy do Berlina znalazło wielu przeciwników (von Beyme 1995). Berlin był zbyt krótko stolicą Niemiec, aby w całym narodzie mogła wykształcić się silna identyfikacja z tym miastem, co dało o sobie znać również bezpośrednio po wojnie: według ankiet przeprowadzanych w Niemczech Zachodnich po 1945 roku przez Aliantów, poparcie dla umiejscowienia stolicy Niemiec w Berlinie spadało z północy na południe (w Hesji wynosiło 70%, w Bawarii jedynie 52%). Po zjednoczeniu Niemiec, gdy *kwestia stolicy* stała się aktualna, poparcie dla Berlina w Niemczech Zachodnich wynosiło według badań ankietowych 51,6%, natomiast w Niemczech Wschodnich aż

⁵ Takim pojęciem określa Zimm (1991) etap rozwoju miasta po wojnie (1945–1949), w którym Berlin został podzielony na 4 sektory (brytyjski, amerykański, francuski i radziecki).

⁶ W wyniku połączenia trzech sektorów zachodnich powstał Berlin Zachodni, natomiast z sektora radzieckiego utworzono *Hauptstadt Berlin* – stolicę nowo powstałej Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

⁷ niem. *Hauptstadt im Ruhestand*. Pojęcie użyte przez Scherfa (1998), nawiązujące do pracy Zimma (1991). W dawnej Republice Federalnej było to częste określenie, które według wyżej wymienionych autorów funkcjonalnie faktycznie odpowiadało Berlinowi Zachodniemu.

70% (von Beyme 1995). Wynik ten świadczy o swoistym zróżnicowaniu, a nawet rozbiciu wewnętrznym, jakie ujawniło się w społeczeństwie Republiki Federalnej po zjednoczeniu Niemiec, o podziałach między Niemcami wschodnimi i zachodnimi: "wzajemne wyobcowanie sięga tak głęboko – pisze H. A. Winkler (1995) – że obecne zrastanie się nieomal równać się może tworzeniu nowego narodu niemieckiego". Od czasów Adenauera nie istniała bowiem niemiecka polityka zjednoczeniowa, gdyż z uwagi na geopolityczną sytuację Niemiec (zachodnich) po 1945 roku, istnieć praktycznie nie mogła. W związku z tym poparcie RFN dla wspólnej stolicy Niemiec w Berlinie było podobnie mgliste jak cała polityka dotycząca zjednoczenia Niemiec. Sam Konrad Adenauer wyrażał pogląd, że ze Wschodem nie należało tworzyć jednego państwa, a Berlin jako centrum polityczne Niemiec nie powinien być brany pod uwagę nawet wówczas, gdyby nie było w nim sowieckich okupantów (Stüb 1999). Lęki wyrażane wówczas przez Adenauera przed "pogańskim Wschodem (...), przed Berlinem jako wcieleniem wykorzenienia kulturowego, (...) przed symbolizacją pruskiej idei państwowej" (Stüb 1999), utrwalone w *postnarodowej tożsamości*⁸ propagowanej w RFN nasiliły się po zjednoczeniu Niemiec, znajdując wyraz w *sporze o stolicę*, jakim nazwano polityczną i publiczną debatę na temat projektu tworzenia stolicy w Berlinie.

Istotnym elementem zjawiska *poszukiwania stolicy* po 1989 roku była wielorakość założeń dotyczących roli stolicy państwa. Różnice w postrzeganiu tej roli na wschodzie i zachodzie Niemiec były na tyle duże, że sama kwestia sformułowania akceptowanej przez wszystkich definicji stolicy wymagała kompromisu. Ostatecznie nastąpiło swoiste "rozszczerzenie" czy "rozbicie" pojęcia stolicy na *stolicę rzeczywistą (effektive Hauptstadt)* i *stolicę symboliczną (symbolische Hauptstadt)*, które to rozbicie (utrwalone w układzie zjednoczeniowym Niemiec⁹) miało zasadniczy wpływ na proces tworzenia nowej stolicy w Berlinie.

⁸ niem. *postnationale Identität*. Chodzi o tożsamość państwową a nie narodową.

⁹ Należy w tym miejscu przypomnieć, że w układzie zjednoczeniowym Niemiec (1990) nie podjęta została decyzja o tym, czy Berlin będzie jedynie *symboliczną stolicą*, czy też poprzez przeniesienie siedzib rządu i parlamentu stanie się *rzeczywistą stolicą*.

Berlin a Bonn – "kompromis symboliki"¹⁰?

W pamiętnym dla Niemców dniu 20 czerwca 1991 roku tylko 18 głosów posłów Bundestagu zdecydowało o przeniesieniu siedzib rządu i parlamentu do Berlina. Jak widać była to niewielka przewaga, a więc można przyjąć, że reprezentacja parlamentarna społeczeństwa niemieckiego była podzielona niemal po połowie między zwolenników i przeciwników Berlina i Bonn. Podłoże takiego wyniku głosowania nie jest do końca wyjaśnione. Kwestią nierozstrzygniętą pozostanie zapewne to, czy Berlin zawdzięcza zwycięstwo sile argumentów swych zwolenników, czy raczej zbyt słabej pozycji wyjściowej Bonn i słabej argumentacji przeciwników lokowania ośrodka władzy w Berlinie. Być może, jak pisze Klaus von Beyme nawiązując do *sporu o stolicę* między Bonn a Frankfurt nad Menem z 1948 r.: "gdyby wówczas decyzja przyniosła zwycięstwo Frankfurci, prawdopodobnie Frankfurt otrzymałaby w 1991 roku większość głosów w parlamencie" (von Beyme 1995).

Debata na temat lokalizacji stolicy Niemiec była równocześnie debatą na temat charakteru stołeczności niemieckiej. Decyzja podjęta na korzyść Berlina była zatem również wyborem modelu *rzeczywistej stolicy*. Przesądzała ona o tym, że państwo niemieckie będzie miało stolicę przypominającą swymi funkcjami większość stolic świata. Decyzja na korzyść Bonn oznaczałaby natomiast krystalizację specyficznej struktury stołeczności z podziałem na funkcje wykonawcze i symboliczne i kreowałaby w Berlinie jedynie stolicę symboliczną. Fakt ten zmniejszałby polityczną wagę zjednoczenia Niemiec, gdyż zjednoczona Republika Federalna utrzymywałaby w praktyce porządek prawny RFN sprzed 3 października 1990 r.

Debata na temat stolicy niemieckiej miała więc o wiele głębsze podłoże niż prosta rywalizacja obydwu miast. Charakter debaty na temat stolicy związany był czasowo i rzeczowo bezpośrednio z towarzyszącymi procesowi zjednoczenia Niemiec procesami kształtowania poglądów i postaw wobec nowego wspólnego państwa niemieckiego i rozumienia niemieckiej tożsamości, wobec spuścizny historycznej i określania aktualnej roli Niemiec w

¹⁰ Termin użyty przez Wenera Stüba w pracy „Der Bonn-Berlin Kompromiß – eine faire Arbeitsteilung?” (w:) *Hauptstadt Berlin Bd. 1: Nationale Hauptstadt, Europäische Metropole*, Werner Stüb (Hrgs.), Berlin, 1995.

polityce międzynarodowej (Süß, 1995). Na nowo odżyły argumenty z okresu debaty na temat stolicy z lat 1946–1948 oraz inne historyczne argumenty niemieckiego *poszukiwania stolicy* i jej charakteru (Süß 1999). Debata, choć zdominowana argumentami politycznymi i często nacechowana emocjonalnie, nie toczyła się w duchu spontanicznego patriotyzmu, jakiego można by było się spodziewać w niemieckim Bundestagu w chwili zjednoczenia. Główny nurt debaty nie koncentrował się zatem wokół potrzeby stworzenia reprezentacyjnej i w międzynarodowym kontekście konkurencyjnej stolicy zjednoczonego państwa (Rytlewski 1995). Być może przyczyny takiego przebiegu debaty należy właśnie szukać w niedawnej historii Niemiec – w okresie totalitarnej władzy III Rzeszy i NRD, których symbolem był Berlin. Okazuje się jednak, że historyczne spojrzenie na stołeczność Berlina przysporzyć mogło argumentów zarówno zwolennikom, jak i przeciwnikom *rzeczywistej stolicy* w tym mieście. Przeszłość tego miasta stanowi bowiem jednocześnie jego obciążenie i atut. Z jednej strony Berlin to: “symbol pruskiego militarizmu, niemieckiej manii wielkości, autorytarnego centralizmu, pikielhauby i oficerek” (Seite 1995). Symbolizuje on nacjonalizm, antysemityzm i nie-ludzkość dwóch dyktatur. Z drugiej strony Berlin kojarzony jest z tradycją demokracji, państwem prawa i tolerancji w Niemczech. Był on politycznym i kulturalnym sercem Republiki Weimarskiej, a partia narodowosocjalistyczna nigdy w wolnych wyborach nie uzyskała w mieście tym większości. W III Rzeszy Berlin nie był tylko stolicą władzy hitlerowskiej, lecz również ośrodkiem oporu przeciwko tej władzy. Również dziedzictwo pruskie to nie tylko militarizm, lecz także podstawy nowoczesnego państwa opiekuńczego (Seite 1995). W najnowszej historii, Berlin stanowił jedyną “klamrę, która spinała obie części Niemiec”, symbolizował podział miasta, blokadę, powstanie robotników w 1953 roku, budowę muru, ruch obywatelski i wyzwolenie. Berlin Zachodni był, jak go często określano: *najdalej na wschód wysuniętą wyspą nadziei*. (Schäuble 1995; Rytlewski 1995). Zatem akceptacja Berlina oznaczała pogodzenie się z dobrymi i złymi stronami niemieckiej historii, stanowiła jednocześnie możliwość rozprawienia się z przeszłością. Kwestia symboliki Berlina nie mogła zatem decydować o tym, że parlament rezygnował z nuty patriotycznej. Przyczyna tkwiła w podstawowych założeniach dotyczących zjedno-

zonego państwa niemieckiego, którego podłożem, jak pisze A. Grosser, “nie była myśl narodowa, lecz myśl etyki politycznej. Koncepcja państwa prawa, opartego na zasadzie wolności jednostki stanowiła jego fundament w kontekście podwójnego odrzucenia totalitarnej przeszłości i totalitarnego sąsiedztwa”. (Grosser 1999). Być może zatem etyka polityczna decydowała również o tym, że podczas debaty na temat stolicy Bundestag koncentrował się na kwestiach: “wiarygodności i wolności polityki, federalizmu i centralizmu, demokracji i państwa opiekuńczego, Zachodniej i Wschodniej Europy, skuteczności polityki” (Schneider 1992; Rytlewski 1995).

Trudności w jednoznacznej ocenie zjawisk historycznych i politycznych wpłynęły na wynik głosowania w parlamencie. Z jednej strony należało uznać ważną rolę Berlina w 40-letniej polityce RFN służącej utrzymaniu perspektyw zjednoczenia Niemiec, z drugiej strony długoletnią działalność polityczną prowadzoną w Bonn, dzięki której RFN stała się cenioną na świecie i stawianą za wzór demokracją parlamentarną. Zarówno z punktu widzenia symboliki zjednoczonych Niemiec, jak i wiarygodności polityki Republiki Federalnej wobec nowych krajów związkowych (tzw. wschodnich landów), lokalizacja *rzeczywistej stolicy* w Berlinie wydawała się jedynie słuszna. Podobnie trudne do rozstrzygnięcia było geopolityczne i polityczne znaczenie decyzji na temat lokalizacji stolicy. Centralne położenie Berlina w jednoczącej się Europie skłaniało ku temu by wzmocnić rolę tego miasta jako pomostu i centrum dialogu Wschód-Zachód. Jednak z drugiej strony lokalizacja władz w nadreńskim Bonn, z jego bliskością do ośrodków decyzyjnych i instytucji Unii Europejskiej przesądzało o przynależności Niemiec do Zachodu (Süß 1999), stanowiąc naturalną kontynuację oblicza politycznego i linii politycznej realizowanej przez Republikę Federalną, w której “Bonn stało się symbolem demokratycznego i społecznego państwa federalnego (...)” (Rau 1996). Bonn stało się również symbolem odnalezienia przez Niemcy drogi do Europy (von Krockow 1990), pokojowego współistnienia państw demokratycznych tworzących wspólnie strukturę Unii Europejskiej, co było politycznym celem Republiki Bońskiej.¹¹

¹¹ Takie były głosy wielu przedstawicieli niemieckich elit intelektualnych. W 1981 r. następująco pisała o Republice Bońskiej Marion hrabina Dönhoff: „Honor Niemiec został przegrany, nie jest do odzyskania – hańba okresu

Decyzja dotycząca stolicy wiązała się więc z pytaniem: jakim państwem mają być zjednoczone Niemcy i w jakim stopniu mają one stanowić kontynuację tradycji Republiki Federalnej. Choć tzw. *ogólnoniemiecki nowy początek*,¹² jak określano zjednoczenie Niemiec, miał z pewnością oznaczać kontynuację państwa opartego na wartościach Zachodu, niemniej musiało nastąpić wyraźne potwierdzenie tego wyboru, gdyż obawy przed odejściem od orientacji zachodniej, lub jej osłabieniem, przed odrzuceniem tradycji Republiki Bońskiej i federalizmu niemieckiego, były stałym elementem dyskusji politycznej po zjednoczeniu i wyrażane były niekiedy w sposób bardzo ostry: „(...) jest wielce prawdopodobne – pisał np. M. Staack – że w „Republice Berlińskiej” nawiązywać się będzie do pewnych błędnych wzorów z przeszłości, np. do unilateralizmu lub do gospodarczo, bądź politycznie motywowanej orientacji wschodniej, z Rosją jako równouprawnionym partnerem lub Środkowowschodnią Europą, jako strefą wpływów. To na dłuższą metę stawiałoby pod znakiem zapytania zachodnią orientację” (Staack 1995). W odpowiedzi zwolennicy Berlina odrzucając wszelkie obawy twierdzili: “Berlin jako stolica Niemiec (...) symbolizuje silne zakotwiczenie Niemiec i całej Europy w zachodniej wspólnocie wartości” (Seite, 1995)¹³

Hasłem przewodnim zwolenników Berlina było motto: “dopełnienie jedności”, wyrażające wolę nie tylko formalnego zjednoczenia Niemiec, ale głębokiego “zespolenia” Niemiec Wschodnich i Zachodnich. Według zwolenników *rzeczywistej stolicy* w Berlinie, cel ten można było osiągnąć poprzez “ofiarowanie” Niemcom Wschodnim stoli-

hitlerowskiego jest zbyt wielka. (...). Czy nasze państwo ma *raison d'être* – prawo do istnienia? Myślę, że odpowiedź brzmi: tak. Narodowy egoizm został poskromiony dzięki wspólnocie gospodarczej (...). Polityczny cel to Europa” (...) (Dönhoff 1992).

¹² niem. *gesamtdeutscher Neuanfang*. Chodzi o nowy rozdział niemieckiej historii po zjednoczeniu Niemiec.

¹³ Ciekawym zjawiskiem było to, że większość historycznych prezentacji przedstawionych w debacie parlamentarnej przyczyniała się raczej do ponownego otwierania słabo zabliźnionych ran oraz pogłębiania się polityczno-kulturowego (także religijnego) rozłamu między południo-zachodem a północo-wschodem Republiki. (Süß 1999). Jak pisze W. Süß: „debata sprawiała niekiedy wrażenie, jak gdyby chodziło o przeniesienie stolicy do obcego, podbitego kraju” (Süß 1999). Süß podkreśla, że w tym kontekście Berlin był wciąż powszechnie kojarzony z reżimem NRD.

cy mieszczącej się na wschód od Łaby. Dla Niemców z nowych krajów związkowych fakt, że stolica państwa i siedziba rządu zaistnieje na wschodzie miałyby być „zadośćuczynieniem i wyrównującą sprawiedliwością za to, że narzucony im został z Zachodu całkowicie nowy porządek” (Seite 1995). Należało zatem przyjąć, że stolica w Berlinie “jest dobrym wyborem, gdy bierze się pod uwagę lęk, który ogarnął obywateli Niemiec Wschodnich i rozczarowania, które przeżywają i długo jeszcze przeżywać będą” (Dönhoff 1992).

Dopełnienie jedności miało znajdować wyraz przede wszystkim w zmniejszeniu dysproporcji między wschodnią i zachodnią częścią Niemiec, między byłą NRD i Republiką Federalną. Z tego względu lokalizacja silnego funkcjonalnie ośrodka na wschodzie kraju, wydawała się bardzo korzystna. Biorąc pod uwagę fakt, że najważniejsze miasta niemieckie – ośrodki gospodarcze, ośrodki finansów, mediów, technologii leżą w zachodniej części Niemiec, Berlin jako centrum polityczne, siedziba rządu i parlamentu wyrównywałby tę asymetrię (Winkler 1995). Natomiast utrata przez Berlin Wschodni dotychczasowych funkcji i sprowadzenie tej części Berlina do roli drugorzędnej, miałyby niekorzystny wpływ na rozwój samego miasta i prawdopodobnie wpływałyby również na strukturalny zastój wschodnich landów niekorzystny dla całego kraju, także dla Zachodu Niemiec. Przeciwnie, spodziewano się, że rozwój politycznych i gospodarczych funkcji Berlina oraz wzrost potencjału demograficznego będzie w pozytywny sposób oddziaływać na transformację nowych krajów związkowych, a obecność rządu i parlamentu dostarczać będzie Berlinowi i wschodnim landom istotnych impulsów do rozwoju i restrukturyzacji gospodarki (Thierse 1995). W debacie podkreślano, że polityczne i finansowo-polityczne decyzje dotyczące wschodnich landów i gmin nie powinny być jak dotychczas podejmowane głównie w Bonn, istotne decyzje gospodarcze – w centralach firm położonych za granicą i w zachodnich Niemczech, a decyzje dotyczące struktury i promocji gospodarki – w Bonn i w Brukseli.. W związku z powyższym, zwolennicy Berlina podkreślali konieczność stworzenia przeciwwagi dla ośrodków na zachodzie kraju i przesunięcie „środk ciężkości” w kierunku wschodnim. Berlin miałyby stać się rzeczywistą stolicą i ośrodkiem miejskim podobnym do miast Niemiec Zachodnich, jednocześnie przyczyniając się do *dopełnienia jedności niemieckiej*. Należało

zatem podjąć "politycznie świadomą decyzję za ośrodkiem mieszczącym się na wschód od Łaby" (Thierse 1995). Obecność polityków w Berlinie, bezpośrednia styczność ze złożonym i trudnym procesem transformacji wschodnich landów miała być jedną z istotniejszych zalet stolicy na wschodzie Niemiec.

Zwolennicy *rzeczywistej stolicy* w Berlinie przewidywali, że przejęcie funkcji ośrodka politycznego i administracyjnego, pociągnie za sobą "(...) szczególnie silny wzrost znaczenia" miasta (Brunn, 1995), gdyż tak jak to się dzieje w innych państwach, stolice zachowują pozycję priorytetową w zakresie takich funkcji jak rozwój massmediów, promocja edukacji i nauki, kultura i sztuka.

Jak dowodzą badania nad historią miast, instytucje kulturalne wiążą się zazwyczaj bardziej z ośrodkami polityczno-administracyjnymi, aniżeli z handlowo-przemysłowymi (Rytlewski 1995). Potwierdza tę prawidłowość najnowsza historia Bonn, które w latach osiemdziesiątych "nadrobiło wszelkie braki i dzięki temu uzyskało powszechną akceptację już nie jedynie jako prowizoryczna stolica" (Rytlewski 1995). Jednak zdaniem zwolenników Berlina, mimo wielu osiągnięć, Bonn nie dysponuje potencjałem metropolii, która przyczyniała by się do pogłębiania jedności niemieckiej i do postępu procesu zrastania się Europy, pozostając, mimo wszystko "kulturalną prowincją". Berlin natomiast jest w stanie czerpać rentę ze wzajemnego oddziaływania kultury i polityki i okazywać większą otwartość wobec wyzwań nowości i innowacyjności (Staack 1995).

Bieg zdarzeń wyprzedził i przewyższył te oczekiwania. Berlin nie stał się jedynie nowym formalnym "punktem ciężkości we Wschodnich Niemczech" (Rexrodt 1996). Przeciwnie, sama zapowiedź przeniesienia rządu do Berlina wywołała ożywienie i miasto w krótkim czasie przekształciło się w największy plac budowy Europy, gdzie rozpoczęto realizację projektów opiekujących na miliony lub miliardy marek. Powrót polityki do Berlina pociągnął więc za sobą szybki rozwój miasta, także w dziedzinie przemysłu i usług, co stwarza szansę, iż Berlin w krótkim czasie będzie prawdziwą metropolią na miarę 80 milionowego państwa. Zapowiedź ta jest niewątpliwie wielkim wyzwaniem dla świata polityki, gospodarki, a także społeczeństwa Berlina. Odpowiedni wysiłek z ich strony może bowiem wielokrotnie spotęgować

napływ kapitału (inwestycji) do Berlina, miasta w którym drzemie wielki potencjał rozwojowy.

W kontekście żywiołowego rozwoju miasta jaki rozpoczął się już na początku lat dziewięćdziesiątych, warto zwrócić uwagę na opóźnienia jakie następowały w debacie na temat ostatecznych rozstrzygnięć w procesie przenoszenia instytucji centralnych do Berlina.

W debacie politycznej odnotowano "dość rozproszony obraz argumentacyjnej różnorodności" (Süß 1995), skupianie się na szczegółowych faktach i argumentach na niekorzyść dyskusji o istocie podejmowanej decyzji, czyli "(...) konstytucyjno-politycznej treści znaczenia i lokalizacji politycznego ośrodka władzy" (Süß 1995). Do głosu dochodziła też obawa przed utworzeniem w Berlinie "molocho subwencyjnego", utrzymywanego niejako sztucznie z wysokich subwencji federalnych. W końcowej fazie debaty spór o symbole i polityczny sens decyzji ustąpił miejsca przyziemnej trosce o koszty związane z przeprowadzką.

Gdy w końcu, mimo oporów, Bundestag podjął decyzję o przeniesieniu rządu i parlamentu do Berlina, co jak wspomniano nastąpiło przy przewadze zaledwie 18 głosów, zaznaczył się proces odwlekania i opóźniania realizacji podjętej decyzji głównie przez lobby bońskie, które w tym wypadku nie mogło poszczycić się "dawną skromnością", jaka była przypisywana Republice Bońskiej i stawiało wiele żądań i zastrzeżeń.

Domagano się między innymi koncentracji urzędów w dzielnicy Berlin-Mitte, mimo iż w Bonn instytucje rządowe i parlamentarne były silnie rozproszone po całym mieście. Podobnie wnoszono nierealistyczne żądania dotyczące potrzebnej powierzchni biurowej, choć w Bonn urzędy mieściły się na powierzchni o wiele mniejszej niż ta postulowana (von Beyme 1995), wreszcie, choć postanowienie Bundestagu i Bundesratu przewidywało okres 10 do 12 lat na osiągnięcie przez nową stolicę pełnej zdolności funkcjonowania (Busse 1995), starano się wykazać, że czas ten będzie nadal zbyt krótki. Coraz widoczniejsze były zamiary odwlekania przeprowadzki, coraz bardziej unaoczniały one obawy przed utratą przez urzędników, polityków, parlamentarzystów domów nad Renem i spokojnego życia w prowincjonalnym Bonn.

Ten opór wskazujący wyraźnie, że przeniesienie stolicy nie było bynajmniej wynikiem "niemieckiej jednomyślności" wśród sił politycznych, nie mógł zmienić toczącego się już procesu.

Rzeczywistą stolicą współczesnych Niemiec staje się Berlin, szybko osiągając status jednego z ważniejszych ośrodków miejskich Europy.

Podstawowe założenia niemieckiego federalizmu a rzeczywista stolica

Pod pojęciem niemieckiego federalizmu możemy rozumieć zarówno system państwa federalnego i jego funkcjonowania, jak i pewien określony typ świadomości społecznej, system pojęć i wartości.

System państwa federalnego przyjęty przez Niemcy zachodnie po II wojnie światowej był w większym stopniu pochodną specyficznej sytuacji geopolitycznej zaistniałej w tym czasie, aniżeli kontynuacją starych tradycji federalnych. Dotyczy to nawet granic obecnych landów, które w niewielkim stopniu odpowiadają krajom historycznym, ich roli w państwie (Rudolph 1999).

System państwa federalnego przyjęty po II wojnie światowej ulegał wewnętrznej ewolucji przechodząc od fazy tzw. federalizmu konkurencyjnego do fazy bardziej dojrzałego federalizmu kooperacyjnego, którego jedną z podstaw jest akceptacja istnienia i wkomponowanie w system asymetrii terytorialnych: społeczno-gospodarczych i polityczno-organizacyjnych.

Duże znaczenie ma w pierwszym rządzie asymetria polegająca na tym, że niektóre landy nie osiągają wpływów potrzebnych do pokrycia przynajmniej średniego poziomu wydatków na wykonanie najbardziej podstawowych zadań. Tym samym następuje podział na landy uprawnione do pobierania pomocy finansowej oraz landy zobowiązane do jej udzielania w celu wyrównywania dysproporcji, co pozostaje zadaniem państwa federalnego, interweniującego również w formie subwencji uzupełniających oraz subwencji specjalnych udzielanych w sytuacjach ekstremalnych (Sturm 1995). Ponadto w systemie federalnym istnieją inne asymetrie natury organizacyjnej, dotyczące na przykład przydziału miejsc poszczególnym landom w Bundestagu. Różnica między ilością głosów najmniejszego landu (Brema) i największego (Nadrenii-Westfalii) wynosi zaledwie trzy głosy. Nie ma to żadnego odniesienia do liczby ludności danego landu.

Nie ma zgodności poglądów co do tego czy w procesie ewolucji systemu federalnego w Repu-

blicie Federalnej kompetencje landów ulegały zwiększaniu a szefowie rządów krajów związkowych, jak twierdzą niektórzy autorzy (Rudolph 1999), stawali się "współregentami państwa", czy też przeciwnie następowało w istocie odchodzić od "modelowego federalizmu" i ograniczanie samodzielności krajów związkowych w stosunku do państwa, zarówno poprzez zmiany legislacyjne (poprawki do konstytucji), jak i rywalizację partii politycznych, czy inne czynniki (Sturm 1995). Niemniej, niezależnie od tego jak się ocenia złożoność kierunku i wewnętrznej ewolucji systemu federalnego, nie ulega wątpliwości, iż kształtował on świadomość społeczną i kulturę polityczną: w landach zachodniemieckich rodziła się swoista, nowa tożsamość regionalna, która w dużym stopniu decydowała o różnicach w typie kultury politycznej między poszczególnymi landami (Rudolph 1999). Ta nowa tożsamość regionalna, uznawana w Niemczech za wielkie osiągnięcie federalizmu, miała istotny wpływ na akceptację przez znaczną część opinii niemieckiej poglądu dotyczącego przyszłości jednoczącej się Europy – jako tworzenia federalnego, "Europy regionów", w którym regiony stanowiłyby "źródło tożsamości", gdyż "politycznie zjednoczona Europa", jak pisał J. Rau, "ze względu na różnorodność kultur nie może już pełnić roli źródła tożsamości, wywodzącej się z tradycji państw narodowych" (Rau 1996). Zgodnie z ideałami postmodernizmu to wokół "uniwersalnych wartości oświeconego obywatelskiego społeczeństwa światowego" (Rytlewski 1995) miałyby następować integracja Europy i jej społeczeństw, nacechowanych m.in. niechęcią do podejmowania wielkich przedsięwzięć społecznych, co wśród kolejnych młodszych pokoleń Niemców było szczególnie widoczne.¹⁴ Za zjawisko typowe dla *postnarodowej demokracji*, jaka ukształtowała się w Republice Federalnej, uznawano odrzucanie w świadomości społecznej związku między stolicą kraju a narodem, czego wynikiem jest rezygnacja ze szczególnej roli stolicy jaką jest "czynnik integracji narodu". I właśnie

¹⁴ Za wyraz tej niechęci uznaje się np. w literaturze protesty przeciwko tzw. wielkim przedsięwzięciom wszelkiego typu (wielkim inwestycjom, wielkim przedsięwzięciom wymagającym ogromnych nakładów pieniężnych i dużego zaangażowania ludzi), takich jak: wielkie mocarstwa z USA na czele, wielka biurokracja brukselska narzucająca Europie centralną administrację, wielkie budynki, wielkie dworce itp. Dotyczy to również takiego wielkiego przedsięwzięcia, jakim jest przeniesienie siedzib rządu i parlamentu do Berlina (Rytlewski 1995).

w takim kontekście należy postrzegać *spór o stolicę*, który rozgorzał wraz ze zjednoczeniem Niemiec.

Sam fakt zjednoczenia Republiki Federalnej z byłą NRD, której został narzucony tak odmienny system polityczny i społeczno-gospodarczy był wyzwaniem dla niemieckiego federalizmu jako systemu państwowego, a utworzenie w Berlinie *rzeczywistej stolicy* zjednoczonego państwa niemieckiego stanowiło szczególną ingerencję w ukształtowaną od 50 lat strukturę niemieckiego federalizmu (Rudolph 1995) i wymagało reorientacji w kwestii postrzegania federalnego układu państwo – kraje związkowe. Tworzenie *rzeczywistej stolicy* oznaczało uznanie priorytetu ogólnopaństwowego interesu (Rudolph 1995). Równocześnie pojawiała się kwestia funkcjonowania Berlina jako nowego, samodzielnego landu w systemie federalnym – jego pozycji w strukturach systemu, relacji z państwem i innymi landami.

Projekt ustanowienia w Berlinie stolicy zjednoczonego państwa i to stolicy rzeczywistej, przejmującej główne funkcje stołeczne, wywołał nadspodziewanie silny opór, posiadający zarówno wymiar pragmatyczny, jak i kulturowo-symboliczny, a niekiedy nawet psychologiczny. Był to opór przeciwko nadaniu Berlinowi statusu rzeczywistej stolicy, jak również przeciwko tworzeniu jakiegokolwiek nowej metropolii o wyraźnie ponadregionalnym charakterze (Rytlewski 1995). Obawiano się, że funkcjonowanie układu państwo – kraje związkowe zostanie zaburzone, nowy państwowy centralizm, przed którym lęk wyrażał już K. Adenauer, zachwieje systemem federalnym, a podniesienie Berlina do rangi *rzeczywistej stolicy* stanowić będzie poważne zagrożenie dla federalizmu w Niemczech: “miejsce niezależności, różnorodności i wewnętrznej równowagi, które (...) charakteryzują federalizm, zajmie stawiający pod znakiem zapytania istotę federalizmu centralizm” – pisał Sturm (1995).

Za próbę zażegnania tego niebezpieczeństwa wypada uznać propozycję utrzymania pluralizmu w kwestii stolicy (Rytlewski 1995; Rudolph 1999), poprzez dokonanie podziału funkcji stołecznych między Berlin, który miałby przejąć funkcje centralne (siedziba Bundestagu, Kanclerza, rządu i Prezydenta Republiki) i Bonn, które miałyby pozostać “stróżem federalizmu”, czego wyrazem byłoby przede wszystkim pozostawienie nad Renem siedziby Bundesratu. Jednak Bundesrat podjął de-

cyzję o przeniesieniu swej siedziby do Berlina, przekreślając projekt podziału głównych funkcji stołecznych. Ostatecznie w Bonn postanowiono pozostawić jedynie kilka ministerstw, bardziej, jak się wydaje, z przyczyn społecznych niż politycznych, aby nie zmieniać całkowicie funkcji i struktury miasta.

Decyzja na rzecz Berlina jako stolicy nie rozwiązywała automatycznie wielu problemów i wymagała wypracowania rozwiązań w kwestiach dotyczących m.in. statusu Berlina i jego funkcjonowania w systemie federalnym. Jak wspomniano, szczególna sytuacja Berlina polegać miała na tym, że miał on być stolicą państwa i równocześnie jednym z szesnastu krajów związkowych. W dodatku jego pozycja w układzie federalnym, jako landu małego, obciążonego dodatkowo problemami transformacji jego wschodniej części i pokonywaniem dotychczasowych społeczno-politycznych, jak i fizycznych podziałów miasta, nie należała do silnych. Berlin nie byłby więc w stanie pełnić swej roli w państwie federalnym, roli prawnej i rzeczywistej stolicy, gdyby jego pozycja i status w systemie federalnym nie różniły się od statusu innych krajów związkowych.

Decyzja Bundestagu o ustanowieniu rzeczywistej stolicy w Berlinie urealniła te dylematy. Chociaż ostatecznie nie przyznano stolicy Niemiec całkowicie uprzywilejowanego statusu, to jednak różni się on od statusu pozostałych landów i jest wynikiem pewnego kompromisu politycznego, który umożliwił zaspokojenie dużych potrzeb finansowych Berlina m.in. związanych z zachowaniem i rozwojem kultury i utrzymaniem funkcji politycznych.

W przypadku finansowania kultury i dziedzictwa kulturowego zawarto wyraźny kompromis, w którym wzgląd na interes narodowy wziął górę nad dbałością o symetrię w systemie federalnym.

W okresie powojennym zachowanie bogatego dziedzictwa kulturowego miasta możliwe było z jednej strony dzięki szczególnemu statusowi Berlina w Republice Federalnej, z jego bezpośrednią zależnością od państwa, z drugiej zaś – dzięki szczególnej dbałości władzy NRD o wydatki na rzecz kultury. Gdyby obecnie, po zjednoczeniu kraju, finansowanie kultury Berlina miały zapewnić jedynie zasoby małego landu Berlin, kultura nara-

żona byłaby na straty¹⁵. W związku z tym jako rozwiązanie zaproponowano tzw. mieszane finansowanie – częściowo przez land Berlin, częściowo przez państwo i częściowo przez pozostałe landy (Rudolph, 1995; 1999).

Zakończenie

W debacie na temat rzeczywistej stolicy zjednoczonych Niemiec wśród argumentów, które najbardziej zdeklarowanych “federalistów” miały przekonać na rzecz wyboru Berlina wymieniano:

1. Stolica w Berlinie oznacza dopełnienie niemieckiej jedności (zarówno w sensie symbolicznym, jak i rzeczywistym);
2. Dzięki obecności Berlina, jako stolicy we wschodniej części kraju, nastąpi wzmocnienie systemu federalnego, poprzez dowartościowanie nowych landów i ugruntowanie ich tożsamości i miejsca w układzie federalnym;
3. Stolica w Berlinie to okazanie zaufania nowym landom i uznanie ich zdolności dostosowawczych i kreatywności w zmienionej pod względem gospodarczym, prawnym i społecznym rzeczywistości;
4. Obecność na Wschodzie kraju Berlina, miasta o funkcjach stołecznych i jednocześnie silnego ośrodka innowacji i rozwoju oznacza możliwość szybszego osiągnięcia równowagi między poziomem rozwoju starych i nowych landów.

Powstaje pytanie: czy rzeczywistość potwierdza słuszność tych argumentów, czy były one jedynie narzędziem polityczno-psychologicznym zwolenników Berlina w debacie parlamentarnej i prasowej? Czy Berlin rzeczywiście umacnia system federalny w Niemczech zjednoczonych?

Na pewno nie sprawdzają się czarne scenariusze, według których stolica w Berlinie przyczynić by się miała do zachwiania równowagi w systemie federalnym w Niemczech. Nie sprawdzają się również obawy krajów związkowych, dotyczące wykształcania się asymetrii pod wpływem dofinansowywania Berlina z funduszy państwowych. Powoli uwidacznia się zjawisko oddzielania od siebie kwestii oceny korzyści z racji stołeczności płynące do Berlina jako landu i jako stolicy. Faktycznie bowiem *rzeczywista stolica* (w Berlinie lub jakim-

kolwiek innym mieście-landzie) mogłaby być czynnikiem destabilizującym niemiecki system federalny jedynie wówczas, gdyby poprzez jej szczególnie uprzywilejowany status, dofinansowanie państwowe przynosiło jej zdecydowane korzyści na poziomie landu (por. Sturm 1995).

Po długiej i burzliwej dyskusji Niemcy mają rzeczywistą stolicę w Berlinie. Nieuzasadniony wydaje się pogląd niektórych obserwatorów, głównie autorów polskich, iż ulokowanie stolicy zjednoczonej Republiki Federalnej było wynikiem istotnego wzrostu znaczenia orientacji wschodniej w polityce Niemiec, w tym być może odnowienia koncepcji ekspansji na Wschód i budowania nowej Mitteleuropa. Wiele wskazuje na to, że o wyborze Berlina zdecydowały przede wszystkim kwestie polityki wewnętrzniemieckiej wymagające zawarcia kompromisu między siłami politycznymi, tendencjami społecznymi i celami o charakterze symbolicznym, jak i pragmatycznym. Dlatego określenie roli ogólnoniemieckiej stolicy, także roli w procesie jednoczenia się Niemiec i w strukturze państwa federalnego, nie jest łatwe, ani niejednoznaczne (niespójne). Z jednej strony, z punktu widzenia porządku federalnego, Berlin powinien się stać silnym regionalnym ośrodkiem funkcjonalnym stymulującym rozwój wschodniej części kraju, stanowiącym przeciwwagę dla ośrodków Niemiec zachodnich, nie stanowiącym równocześnie zagrożenia dla równowagi w systemie federalnym, z drugiej strony, z perspektywy symbolicznej, przypisany miał być Berlinowi uprzywilejowany status wynikający z roli rzeczywistej stolicy.

Choć faktyczną rolę stolicy w Niemczech określi czas, to jednak już teraz bez wątplenia można stwierdzić, że dyskusja wokół kwestii stolicy dotknęła istoty niemieckiego państwa i narodu. Mimo, iż wiele kwestii pozostało nadal otwartych, a dyskusja trwa do dziś, z pewnością fakt podjęcia tak zasadniczych tematów przez szerokie i zróżnicowane grono uczestników publicznej debaty sprzyjało poszukiwaniu nowej jedności w społeczeństwie niemieckim.

Nie ulega wątpliwości, że – niezależnie od intencji i inicjatyw niemieckiej polityki oraz motywów ustanowienia stolicy w Berlinie – sam fakt dynamicznego rozwoju miasta, będzie miał rozległe konsekwencje gospodarcze i polityczne. Przyszłość pokaże m.in., jakie będą geopolityczne konsekwencje tej decyzji, jaki wpływ będzie miała ta decyzja na politykę zagraniczną Niemiec. Analiza i ocena

¹⁵ Szczególnie w sytuacji, gdy nie doszła do skutku fuzja Berlina z Brandenburgią w wyniku negatywnego referendum z maja 1996 r.

w takim kontekście należy postrzegać *spór o stolicę*, który rozgorzał wraz ze zjednoczeniem Niemiec.

Sam fakt zjednoczenia Republiki Federalnej z byłą NRD, której został narzucony tak odmienny system polityczny i społeczno-gospodarczy był wyzwaniem dla niemieckiego federalizmu jako systemu państwowego, a utworzenie w Berlinie *rzeczywistej stolicy* zjednoczonego państwa niemieckiego stanowiło szczególną ingerencję w ukształtowaną od 50 lat strukturę niemieckiego federalizmu (Rudolph 1995) i wymagało reorientacji w kwestii postrzegania federalnego układu państwo – kraje związkowe. Tworzenie *rzeczywistej stolicy* oznaczało uznanie priorytetu ogólnopaństwowego interesu (Rudolph 1995). Równocześnie pojawiała się kwestia funkcjonowania Berlina jako nowego, samodzielnego landu w systemie federalnym – jego pozycji w strukturach systemu, relacji z państwem i innymi landami.

Projekt ustanowienia w Berlinie stolicy zjednoczonego państwa i to stolicy rzeczywistej, przejmującej główne funkcje stołeczne, wywołał nadspodziewanie silny opór, posiadający zarówno wymiar pragmatyczny, jak i kulturowo-symboliczny, a niekiedy nawet psychologiczny. Był to opór przeciwko nadaniu Berlinowi statusu rzeczywistej stolicy, jak również przeciwko tworzeniu jakiegokolwiek nowej metropolii o wyraźnie ponadregionalnym charakterze (Rytlewski 1995). Obawiano się, że funkcjonowanie układu państwo – kraje związkowe zostanie zaburzone, nowy państwowy centralizm, przed którym lęk wyrażał już K. Adenauer, zachwieje systemem federalnym, a podniesienie Berlina do rangi *rzeczywistej stolicy* stanowić będzie poważne zagrożenie dla federalizmu w Niemczech: “miejsce niezależności, różnorodności i wewnętrznej równowagi, które (...) charakteryzują federalizm, zajmie stawiający pod znakiem zapytania istotę federalizmu centralizm” – pisał Sturm (1995).

Za próbę zażegnania tego niebezpieczeństwa wypada uznać propozycję utrzymania pluralizmu w kwestii stolicy (Rytlewski 1995; Rudolph 1999), poprzez dokonanie podziału funkcji stołecznych między Berlin, który miałby przejąć funkcje centralne (siedziba Bundestagu, Kanclerza, rządu i Prezydenta Republiki) i Bonn, które miałyby pozostać “stróżem federalizmu”, czego wyrazem byłoby przede wszystkim pozostawienie nad Renem siedziby Bundesratu. Jednak Bundesrat podjął de-

cyzję o przeniesieniu swej siedziby do Berlina, przekreślając projekt podziału głównych funkcji stołecznych. Ostatecznie w Bonn postanowiono pozostawić jedynie kilka ministerstw, bardziej, jak się wydaje, z przyczyn społecznych niż politycznych, aby nie zmieniać całkowicie funkcji i struktury miasta.

Decyzja na rzecz Berlina jako stolicy nie rozwiązywała automatycznie wielu problemów i wymagała wypracowania rozwiązań w kwestiach dotyczących m.in. statusu Berlina i jego funkcjonowania w systemie federalnym. Jak wspomniano, szczególna sytuacja Berlina polegać miała na tym, że miał on być stolicą państwa i równocześnie jednym z szesnastu krajów związkowych. W dodatku jego pozycja w układzie federalnym, jako landu małego, obciążonego dodatkowo problemami transformacji jego wschodniej części i pokonywaniem dotychczasowych społeczno-politycznych, jak i fizycznych podziałów miasta, nie należała do silnych. Berlin nie byłby więc w stanie pełnić swej roli w państwie federalnym, roli prawnej i rzeczywistej stolicy, gdyby jego pozycja i status w systemie federalnym nie różniły się od statusu innych krajów związkowych.

Decyzja Bundestagu o ustanowieniu rzeczywistej stolicy w Berlinie urealniła te dylematy. Chociaż ostatecznie nie przyznano stolicy Niemiec całkowicie uprzywilejowanego statusu, to jednak różni się on od statusu pozostałych landów i jest wynikiem pewnego kompromisu politycznego, który umożliwił zaspokojenie dużych potrzeb finansowych Berlina m.in. związanych z zachowaniem i rozwojem kultury i utrzymaniem funkcji politycznych.

W przypadku finansowania kultury i dziedzictwa kulturowego zawarto wyraźny kompromis, w którym wzgląd na interes narodowy wziął górę nad dbałością o symetrię w systemie federalnym.

W okresie powojennym zachowanie bogatego dziedzictwa kulturowego miasta możliwe było z jednej strony dzięki szczególnemu statusowi Berlina w Republice Federalnej, z jego bezpośrednią zależnością od państwa, z drugiej zaś – dzięki szczególnej dbałości władzy NRD o wydatki na rzecz kultury. Gdyby obecnie, po zjednoczeniu kraju, finansowanie kultury Berlina miały zapewnić jedynie zasoby małego landu Berlin, kultura nara-

żona byłaby na straty¹⁵. W związku z tym jako rozwiązanie zaproponowano tzw. mieszane finansowanie – częściowo przez land Berlin, częściowo przez państwo i częściowo przez pozostałe landy (Rudolph, 1995; 1999).

Zakończenie

W debacie na temat rzeczywistej stolicy zjednoczonych Niemiec wśród argumentów, które najbardziej zdeklarowanych “federalistów” miały przekonać na rzecz wyboru Berlina wymieniano:

1. Stolica w Berlinie oznacza dopełnienie niemieckiej jedności (zarówno w sensie symbolicznym, jak i rzeczywistym);
2. Dzięki obecności Berlina, jako stolicy we wschodniej części kraju, nastąpi wzmocnienie systemu federalnego, poprzez dowartościowanie nowych landów i ugruntowanie ich tożsamości i miejsca w układzie federalnym;
3. Stolica w Berlinie to okazanie zaufania nowym landom i uznanie ich zdolności dostosowawczych i kreatywności w zmienionej pod względem gospodarczym, prawnym i społecznym rzeczywistości;
4. Obecność na Wschodzie kraju Berlina, miasta o funkcjach stołecznych i jednocześnie silnego ośrodka innowacji i rozwoju oznacza możliwość szybszego osiągnięcia równowagi między poziomem rozwoju starych i nowych landów.

Powstaje pytanie: czy rzeczywistość potwierdza słuszność tych argumentów, czy były one jedynie narzędziem polityczno-psychologicznym zwolenników Berlina w debacie parlamentarnej i prasowej? Czy Berlin rzeczywiście umacnia system federalny w Niemczech zjednoczonych?

Na pewno nie sprawdzają się czarne scenariusze, według których stolica w Berlinie przyczynić by się miała do zachwiania równowagi w systemie federalnym w Niemczech. Nie sprawdzają się również obawy krajów związkowych, dotyczące wykształcania się asymetrii pod wpływem dofinansowywania Berlina z funduszy państwowych. Powoli uwidacznia się zjawisko oddzielania od siebie kwestii oceny korzyści z racji stołeczności płynące do Berlina jako landu i jako stolicy. Faktycznie bowiem *rzeczywista stolica* (w Berlinie lub jakim-

kolwiek innym mieście-landzie) mogłaby być czynnikiem destabilizującym niemiecki system federalny jedynie wówczas, gdyby poprzez jej szczególnie uprzywilejowany status, dofinansowanie państwowe przynosiło jej zdecydowane korzyści na poziomie landu (por. Sturm 1995).

Po długiej i burzliwej dyskusji Niemcy mają rzeczywistą stolicę w Berlinie. Nieuzasadniony wydaje się pogląd niektórych obserwatorów, głównie autorów polskich, iż ulokowanie stolicy zjednoczonej Republiki Federalnej było wynikiem istotnego wzrostu znaczenia orientacji wschodniej w polityce Niemiec, w tym być może odnowienia koncepcji ekspansji na Wschód i budowania nowej Mitteleuropa. Wiele wskazuje na to, że o wyborze Berlina zdecydowały przede wszystkim kwestie polityki wewnątrzniemieckiej wymagające zawarcia kompromisu między siłami politycznymi, tendencjami społecznymi i celami o charakterze symbolicznym, jak i pragmatycznym. Dlatego określenie roli ogólnoniemieckiej stolicy, także roli w procesie jednoczenia się Niemiec i w strukturze państwa federalnego, nie jest łatwe, ani niejednoznaczne (niespójne). Z jednej strony, z punktu widzenia porządku federalnego, Berlin powinien się stać silnym regionalnym ośrodkiem funkcjonalnym stymulującym rozwój wschodniej części kraju, stanowiącym przeciwwagę dla ośrodków Niemiec zachodnich, nie stanowiącym równocześnie zagrożenia dla równowagi w systemie federalnym, z drugiej strony, z perspektywy symbolicznej, przypisany miał być Berlinowi uprzywilejowany status wynikający z roli rzeczywistej stolicy.

Choć faktyczną rolę stolicy w Niemczech określi czas, to jednak już teraz bez wątplenia można stwierdzić, że dyskusja wokół kwestii stolicy dotknęła istoty niemieckiego państwa i narodu. Mimo, iż wiele kwestii pozostało nadal otwartych, a dyskusja trwa do dziś, z pewnością fakt podjęcia tak zasadniczych tematów przez szerokie i zróżnicowane grono uczestników publicznej debaty sprzyjało poszukiwaniu nowej jedności w społeczeństwie niemieckim.

Nie ulega wątpliwości, że – niezależnie od intencji i inicjatyw niemieckiej polityki oraz motywów ustanowienia stolicy w Berlinie – sam fakt dynamicznego rozwoju miasta, będzie miał rozległe konsekwencje gospodarcze i polityczne. Przyszłość pokaże m.in., jakie będą geopolityczne konsekwencje tej decyzji, jaki wpływ będzie miała ta decyzja na politykę zagraniczną Niemiec. Analiza i ocena

¹⁵ Szczególnie w sytuacji, gdy nie doszła do skutku fuzja Berlina z Brandenburgią w wyniku negatywnego referendum z maja 1996 r.

tego wpływu oraz aspekty nowej roli gospodarczej Berlina, w tym również implikacje dla Polski i systemu miast Polski, wymagają jednak odrębnych opracowań.

Literatura:

- Beyme von K., 1991, *Hauptstadtssuche, Hauptstadtfunktionen im Interessenkonflikt zwischen Berlin und Bonn*, Frankfurt a. M.
- Beyme von K., 1995, *Von der Hauptstadtssuche zur Hauptstadtfindung: Die Implementation des Hauptstadtbeschlusses*. (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 1: Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole. Berlin Verlag, Berlin.
- Brunn G., 1995, *Europäische Hauptstädte im Vergleich*. (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 1: Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole. Berlin Verlag, Berlin.
- Busse V., 1995, *Umzugsplanung Berlin/Bonn aus staatsorganisatorischer Sicht* (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 2: Berlin im Vereinten Deutschland. Berlin Verlag, Berlin.
- Dönhoff M., 1992, *Deutschland Deine Kanzler. Die Geschichte der Bundesrepublik vom Grundgesetz zum Einigungsvertrag*. Goldmann Verlag, München.
- Eppelmann R., 1996, *Die Rolle Berlins für die neuen Bundesländer*. (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 3: Metropole im Umbruch. Berlin Verlag, Berlin.
- Grosser A., 1999, *Hauptstadt Berlin: Die Symbolik, die Realität und das Europa der Werte*. (w:) W. Süß, R. Rytlewski, *Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*. Nicolaische Verlagsbuchhandlung Beermann GmbH, Berlin.
- Gruchman B., 2000, *Perspektywy rozwoju zachodnich regionów Polski*. Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 191.
- Krockow von Ch., 1990, *Die Deutschen in ihrem Jahrhundert 1890–1990*. Rewohlt Verlag GmbH, Reinbeck bei Hamburg.
- Rau J., 1996, *Berlin–Brandenburg im System des Deutschen Föderalismus*. (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 3: Metropole im Umbruch. Berlin Verlag, Berlin.
- Rexrodt G., 1996, *Berlin – Schwerpunkt im Osten Deutschlands*. (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 3: Metropole im Umbruch. Berlin Verlag, Berlin.
- Rudolph H., 1995, *Die Föderalisierung Berlins und die Hauptstadt–Frage*. (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 2: Berlin im Vereinten Deutschland. Berlin Verlag, Berlin.
- Rudolph H., 1999, *Berlin – Zentrum im deutschen Regionalismus und Föderalismus*. (w:) W. Süß, R. Rytlewski, *Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*. Nicolaische Verlagsbuchhandlung Beermann GmbH, Berlin.
- Rytlewski R., 1995, *Bewährung vor dem Lande und der Nation*. (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*, Bd. 1: Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole. Berlin Verlag, Berlin.
- Schäuble W., 1995, *Veränderungen ertragen, Veränderungen bewältigen – Berlin als Symbol deutschen Miteinanders*. (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 1: Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole. Berlin Verlag, Berlin.
- Scherf K., 1998, *Die Metropolitane Region Berlin. Genese und Niedergang, Revitalisierung und Innovation*. ISR–Forschungsberichte. H. 17. Institut für Stadt– und Regionalforschung. Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Wien.
- Schneider C., 1992, *Das politische Symbol "Hauptstadt" – untersucht an der Bundestagsdebatte vom 20. Juni 1991*, Berlin (nieopublikowane, praca dyplomowa na FU Berlin).
- Seite B., 1995, *Die Bedeutung der Hauptstadt Berlin für die neuen Länder* (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 1: Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole. Berlin Verlag, Berlin.
- Sinz M., 1995, *Vom Rand in die Mitte – europäische Einflüsse auf die Position Berlins*. (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 1: Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole. Berlin Verlag, Berlin.
- Staack M., 1995, *Der Westen und die veränderte außenpolitische Rolle Deutschlands. Wird Berlin zum Symbol für eine neue deutsche Außenpolitik?* (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 1: Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole. Berlin Verlag, Berlin.
- Stoiber E., 1996, *Der Bundesrat: Zukunftsorientierter Föderalismus in der Hauptstadt Berlin* (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 3: Metropole im Umbruch. Berlin Verlag, Berlin.
- Sturm R., 1995, *Deutscher Föderalismus und Berlin als Hauptstadt*. (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 1: Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole. Berlin Verlag, Berlin.

- Süß W.**, 1995, *Der Bonn–Berlin Kompromiß – eine faire Arbeitsteilung?* (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 1: Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole. Berlin Verlag, Berlin.
- Süß W.**, 1999, *Die Bundesrepublik und das Politikum der Hauptstadtfrage. Berlin zwischen östlicher Lage und nationalem Symbol.* (w:) W. Süß, R. Rytlewski, *Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*. Nicolaische Verlagsbuchhandlung Beuermann GmbH, Berlin.
- Thierse W.**, 1995, *Berlin – Schmelztiegel des Vereinigungsprozesses.* (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 2: Berlin im Vereinten Deutschland. Berlin Verlag, Berlin.
- Winkler H.A.**, 1995, *Weil das Land zusammenwachsen muß.* (w:) W. Süß, *Hauptstadt Berlin*. Bd. 1: Nationale Hauptstadt. Europäische Metropole. Berlin Verlag, Berlin.
- Winkler H.A.**, 1999, *Die Berliner Republik in der Kontinuität der deutschen Geschichte.* (w:) W. Süß, R. Rytlewski, *Berlin. Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*. Nicolaische Verlagsbuchhandlung Beuermann GmbH, Berlin.
- Zimm A.**, 1991, *Raumzeitliche Etappen der Metropolenbildung Berlins. Ein Blick zurück und nach vorn.* Petermanns Geographische Mitteilungen 135.

Between Berlin and Bonn. The new role of Berlin in the process of *completing the German unity*

Summary

Berlin is the new *effective* capital of Germany. The decision to locate the *effective* capital (i.e. one performing all major capital functions) in a federal state with history so unique and complicated as German history is, was preceded by a long parliamentary and public discussion. This paper is an attempt at tracing and analyzing this debate, with special consideration given to the peculiarity (or uniqueness) of the concept of the German capital city, its position and role within the German federal system. An important aim of the paper is to indicate which factors in the debate turned out to be the decisive ones; which of the arguments finally determined the location of the capital in Berlin: both the symbolic capital city and the seat of parliament and the government.

The decision concerning the location of the capital in Berlin has been a political compromise between political parties, social tendencies and goals of symbolic as well as pragmatic character; it was a consequence of a long and varied dispute. The supporters of the Berlin option emphasized in the first place the role of Berlin in "completing the German unity", i.e. completing the process of German unification, not only in its symbolic sense. The capital found in Berlin was to be a tribute to the "new Bundesländer" (new federal states) for their hardship in overcoming the difficulties of transformation, for their creativity and adaptation abilities to the new economic, legal and social conditions. Berlin as capital city would mean trust to the new states, and would strengthen their identity and position in the federal system. The location of the capital city in the East of Germany, as a focus of political life as well as of innovation and development would imply a chance to overcome rather quickly asymmetries between the east and west of Germany.

The opponents of the Berlin option on the contrary, pointed at the numerous threats connected with the location of an *effective* capital in Berlin: such as the destruction of the inner balance in the federal system, the replacing of federalism by centralism, the creation of a "subsidy giant", or even a rejection of the "western orientation" in Germany bound with the traditions of the Bonn republic, etc. As a response to these arguments Berlin's supporters often recalled the important role of Berlin in the post-war policy of the Federal Republic which allowed to sustain the perspectives of German unification.

Whereas the geopolitical aspects of the location of the capital city seemed difficult to weight against each other – on the one hand Berlin with its situation in the heart of Europe, in the center of the East–West dialogue, on the other, Bonn with its nearness to Brussels – the final decision of the parliament was determined predominantly by Germany's internal policy.

The debate which preceded the decision of the parliament seems especially important as it touched upon the essence of the German nation and the state, and was therefore a step forward in the search of the new unity in the German society. Regardless of the final motives of the decision, the location of the *effective* capital in Berlin will have its further political, economic and geopolitical consequences. An analysis of the impact of the inner German decision on Germany's foreign policy, as well as the aspects of Berlin's new economic position and its implications for Poland which are beyond the scope of this article, require separate contributions.

Rolnictwo Polski i Bułgarii w okresie transformacji – wybrane problemy

Bożena Gałczyńska, Margarita Ilieva

Wstęp

Zmiany systemu politycznego w Polsce w 1989 r. zapoczątkowały cykl przemian politycznych i gospodarczych w wielu krajach Europy środkowo-wschodniej. U podstaw procesu transformacji było odejście od gospodarki odgórnie sterowanej do gospodarki rynkowej.

Proces przemian objął wszystkie dziedziny gospodarki, w tym także rolnictwo. W wielu krajach byłego obozu socjalistycznego, rolnictwo odgrywało znaczącą rolę w gospodarce, różniło się jednak stopniem uspołecznienia, organizacją, a także specjalizacją produkcji, uzasadnioną w dużej mierze warunkami przyrodniczymi. Mimo zbliżonych ogólnych zasad nowej polityki gospodarczej, transformacja rolnictwa w poszczególnych krajach Europy środkowo-wschodniej charakteryzuje się swoją narodową specyfiką.

W opracowaniu starano się przedstawić zmiany, jakie dokonują się w rolnictwie polskim i bułgarskim w wyniku tego procesu, analizując wybrane zagadnienia, zwracając jednocześnie uwagę na istniejące podobieństwa i różnice w procesie transformacji tego działu gospodarki w obu krajach w latach dziewięćdziesiątych. W artykule wykorzystano też wyniki prowadzonych badań w Polsce i Bułgarii w ramach wspólnego projektu badawczego dotyczącego transformacji rolnictwa polskiego i bułgarskiego, zrealizowanego w latach 1996-1997.

1. Rolnictwo w Polsce i w Bułgarii przed okresem transformacji

Zarówno w Polsce jak i w Bułgarii rolnictwo było jednym z podstawowych działów gospodarki narodowej. Udział rolnictwa i leśnictwa

w produkcie krajowym brutto obu krajów w 1989 r. był zbliżony i wynosił w Polsce 12,9 % a w Bułgarii 13,0 %. Użytki rolne w Polsce zajmowały 18,8 mln ha (60,8 % powierzchni kraju), a w Bułgarii 6,2 mln ha (55,9 %), w tym 4,7 mln ha to użytki uprawne. Pozostałe 1,5 mln ha to grunty nie uprawiane – „miery i pastwiska”. Udział zatrudnionych w rolnictwie w ogólnej liczbie zatrudnionych wynosił w Polsce w 1989 r. 26,4 % i był wyższy niż w Bułgarii (18,1 %).

W Bułgarii istnieją bardziej sprzyjające warunki przyrodnicze do rozwoju rolnictwa, a ich duże zróżnicowanie w skali całego kraju umożliwia uprawę liczniejszych niż w Polsce gatunków roślin i chów zwierząt charakterystycznych, zarówno dla strefy środkowo-europejskiej, jak i południowo-europejskiej.

Cechą charakterystyczną rolnictwa polskiego była dominacja sektora prywatnego, zajmującego 76,2 % UR. Do rolnictwa uspołecznionego obejmującego państwowe gospodarstwa rolne i spółdzielnie produkcyjne należało jedynie 23,8 % UR. W Bułgarii natomiast, rolnictwo prawie w całości (96 % UR) było uspołecznione. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych podstawową formą organizacyjną były rolniczo-przemysłowe kompleksy produkcyjne utworzone na bazie spółdzielczych i państwowych gospodarstw rolnych. Średnia powierzchnia kompleksu rolno-przemysłowego wynosiła 22 tys. ha i była ponad 5-krotnie większa od średniej powierzchni gospodarstw państwowych w Polsce.

Nadmierna koncentracja ziemi i środków produkcji przy scentralizowanym systemie zarządzania oraz wyludnieniu znacznych obszarów wiejskich w Bułgarii to jedne z ważniejszych przyczyn niewydolności ekonomicznej istniejących przedsiębiorstw rolnych. Wprowadzone w końcu lat

siedemdziesiątych zmiany polityki rolnej spowodowały, iż na działkach przyzagrodowych, których rozmiar wahał się od 0,4 do 0,6 ha, podjęto na szerszą skalę uprawy pracochłonne i chów zwierząt. W wyniku tego już w końcu lat 80. z działek przyzagrodowych pochodziło 48 % produkcji mięsa i jaj, 53 % ziemniaków i około 50% warzyw (Doičinova 1996).

W Polsce rolnictwo uspołecznione, a zwłaszcza państwowe charakteryzowało się znacznie mniejszym stopniem koncentracji ziemi i mniejszą skalą produkcji, jednakże i w tych gospodarstwach system zarządzania i nieefektywna gospodarka powodowały pogarszanie ich sytuacji ekonomicznej. Próby zreformowania gospodarstw uspołeczniionych w latach osiemdziesiątych nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Coraz bardziej uwidaczniała się też niewydolność całej gospodarki sterowanej centralnie. Jedynie rolnictwo indywidualne wykazywało pewne cechy gospodarki rynkowej, jednakże i ono funkcjonowało w ramach gospodarki scentralizowanej.

Praca w kolektywizowanym rolnictwie bułgarskim nie była konkurencyjna w porównaniu z innymi zawodami i z tych powodów była mało atrakcyjna dla ludzi młodych. W Polsce, gdzie dominowało rolnictwo indywidualne, również praca w rolnictwie, zwłaszcza w małych gospodarstwach – z wyjątkiem gospodarstw wyspecjalizowanych – w produkcji sadowniczej czy ogrodniczej, nie dawała dostatecznie wysokich dochodów i nie była w stanie konkurować z innymi możliwościami zatrudnienia poza rolnictwem. Także ze względu na niedostateczną mechanizację prac w gospodarstwie, zwłaszcza w chowie zwierząt gospodarskich, była ona uciążliwa i zniechęcała głównie młode kobiety do pozostawania w rolnictwie. Szczególnie drastycznie zaznaczył się ten proces w północno-wschodniej Polsce, gdzie pojawił się problem braku żon dla młodych rolników (Stasiak 1983).

2. Rolnictwo w Polsce i w Bułgarii w okresie transformacji

2.1. Zmiany w strukturze wielkościowej i własnościowej gospodarstw

Po zmianach systemu politycznego w 1989 r. w Polsce zaczęły obowiązywać zarówno w rolnictwie, jak i w całej gospodarce reguły libe-

ralnej polityki gospodarczej. Likwidacja dotacji do środków produkcji, wysokie ceny paliw i energii, wysokie oprocentowanie kredytów spowodowały spadek opłacalności produkcji rolnej we wszystkich sektorach rolnictwa. W początkowym okresie zmian, rolnicy indywidualni zareagowali zmniejszeniem inwestycji i ograniczeniem nakładów na produkcję rolną w swoich gospodarstwach, zamierzając przeczekać niekorzystny okres.

W rolnictwie uspołecznionym nastąpiła ponadto reorganizacja gospodarstw. Powołana została Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), która przejęła wszystkie gospodarstwa państwowe (PGR). Przyjęcie w pierwszym okresie zbyt szybkiego tempa zmian i brak alternatywnej formy przekształceń własnościowych, doprowadziło do likwidacji wielu gospodarstw państwowych, a także do niepotrzebnej utraty majątku (Zgliński 1997). Spowodowało to na terenach o przewadze gospodarstw państwowych pojawienie się bezrobocia, przy jednoczesnym braku innych lokalnych miejsc pracy.

W wyniku procesu przekształceń własnościowych gospodarstw państwowych nastąpiły zmiany we władaniu i użytkowaniu ziemi w Polsce. W 1997 r. gospodarstwa państwowe użytkowały już tylko 6,7 % użytków rolnych, ale nadal były w posiadaniu 18,8 % tych użytków. Do końca 1997 r. AWRSP przejęła grunty zlikwidowanych gospodarstw państwowych (PGR) o powierzchni 3751 tys. ha, grunty Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ) o powierzchni 579 tys. ha oraz 261 tys. ha terenów należących do innych użytkowników. W zasobach AWRSP znajdowało się łącznie 4592 tys. ha, w tym 3876 tys. ha stanowiły użytki rolne. Większość gruntów (84,8 %) pozostaje nadal we władaniu Agencji i zagospodarowana jest przez przekazanie w dzierżawę, administrowanie, zarząd i wieczyste użytkowanie lub oczekuje na rozdysponowanie, a jedynie 15,2 % sprzedano. Z gruntów dzierżawionych 20 % przeszło do gospodarstw indywidualnych o powierzchni poniżej 100 ha, z pozostałych 80 %, powstało 2298 nowych gospodarstw, każde o powierzchni powyżej 500 ha, w tym 499 gospodarstw ponad 1000 hektarowych. Część terenów (przekraczającą wielkość sprzedanych gruntów) wydzierżawili inwestorzy zagraniczni. Utworzone zostały spółki z udziałem kapitału zagranicznego, głównie z przewagą kapitału niemieckiego, a następnie holenderskiego i duńskiego (Zgliński 1999).

Zmalała w tym okresie ogólna liczba gospodarstw indywidualnych z 2143 tys. w 1989 r. do 2008,3 tys. w 1997 r. i 1989 tys. w 1998r., niewiele jednak wzrosła średnia powierzchnia gospodarstwa, zaledwie do 7,8 ha UR. Nastąpił dalszy proces polaryzacji gospodarstw, zwiększył się udział gospodarstw małych 1-2 ha i dużych o powierzchni 15 ha i powyżej. W 1997 r. gospodarstwa o powierzchni 1-5 ha stanowiły 56,3 % ogólnej liczby gospodarstw i zajmowały 20,7 % powierzchni użytków rolnych, natomiast gospodarstwa o powierzchni powyżej 10 ha stanowiły 18,7 %, wszystkich gospodarstw, ale zajmowały już 53,6 % powierzchni użytków rolnych.

W posiadaniu gospodarstw indywidualnych było w 1997 r. 75,8 % użytków rolnych natomiast w użytkowaniu 82,8 %. Z kolei do gospodarstw spółdzielczych należało 2,1 % ogólnej powierzchni użytków rolnych, niewiele więcej stanowiła powierzchnia przez nie faktycznie użytkowana (2,5 %). Od roku 1992 do sektora prywatnego zaliczane są również gospodarstwa spółdzielcze.

W Bułgarii wprowadzanie nowego systemu ekonomicznego w gospodarce rozpoczęło się w 1990 r. Zmiany w rolnictwie stanowią jedynie część transformacji całej gospodarki, jednakże z uwagi na bardzo głębokie przekształcenia w strukturze własnościowej, mają wyjątkowe znaczenie. Przyjęcie przez Parlament Bułgarski w 1991 r. ustawy przywracającej prawo do prywatnej własności ziemi umożliwiło zwrot ziemi ich poprzednim właścicielom. Proces reprivatyzacji wymagał skomplikowanych procedur umożliwiających udokumentowanie przez byłych właścicieli praw własności, stąd jego rozciągłość w czasie. W końcu kwietnia 1997 r. już 60,8 % gruntów przeznaczonych do zwrotu było w posiadaniu dawnych właścicieli, jednakże jedynie dla 33,1 % ziemi uzyskano notarialne akty własności (Ilieva, Iliev 1997), natomiast do końca 1999 r. już 96,4 % ziemi przejęli poprzedni właściciele (ryc.1). W wyniku zmian strukturalnych w rolnictwie i likwidacji dawnych form organizacyjnych rozpoczął się w Bułgarii proces kształtowania się nowej struktury agrarnej. W początkowym okresie przemian i przywracania prywatnej własności ziemi nastąpiło znaczne rozdrobnienie gospodarstw rolnych. Po pierwszym okresie euforii wynikającej z faktu otrzymania ziemi na własność, pojawiły się problemy z jej zagospodarowaniem. Okazało się, że większość odzyskanych działek ziemi jest zbyt

mała aby powstały z nich samodzielne gospodarstwa. Poza tym ludzie, którzy otrzymali ziemię nie dysponowali narzędziami i maszynami do jej uprawy, ani też budynkami gospodarczymi, nie byli też przygotowani do samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Dla części nowych właścicieli otrzymana ziemia znajdowała się poza ich miejscem zamieszkania. Sytuacja ta spowodowała, iż z inicjatywy samych rolników rozpoczął się proces powstawania spółdzielni rolniczych, tworzonych na nowych zasadach, uwzględniających prywatną własność ziemi. W 1995 r. funkcjonowało już 2344 nowych spółdzielni rolniczych, zajmujących 34 % powierzchni użytków uprawnych. Powstało też ponad 1,7 mln indywidualnych gospodarstw rolnych, wśród których 1,5 mln stanowiły gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 ha oraz 242 tys. gospodarstw towarowych. Funkcjonowało też jeszcze 780 państwowych gospodarstw rolnych (Dojčinova 1996). Liczba gospodarstw tak indywidualnych jak i spółdzielczych ciągle się zmienia: na przykład w 1998 r. działało już 3259 spółdzielni rolniczych, gospodarujących na 43,8 % powierzchni użytków uprawnych.

Trudności w powstawaniu nowych gospodarstw rolnych wynikają również z braku dostatecznie rozwiniętego systemu informacji i służb doradczych, a także systemu kredytowania. Rolę doradców w zakresie produkcji rolnej przejęły instytuty naukowo-badawcze (np. Instytut Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa w Sofii, Instytut Sadowniczy w Kjustendil) oraz Wyższe Szkoły Rolnicze (np. Plovdiv). Rozwinięcie na szerszą skalę przedsiębiorczości wymaga utworzenia specjalnych instytucji lub agend. Pierwsze takie instytucje zaczęły powstawać już w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych.

Polska ma dłuższe niż Bułgaria tradycje w organizacji doradztwa rolniczego, a służby doradcze dostosowane są do pracy z rolnikami. W obecnych warunkach funkcjonowania gospodarki rynkowej, zakres informacji i porad udzielanych rolnikom dotyczący produkcji rolnej i organizacji gospodarstwa, został rozszerzony o zagadnienia marketingu i możliwości rozwijania prywatnej przedsiębiorczości.

2.2 Problemy demograficzne na wsi

W wyniku procesów industrializacji i urbanizacji następowała w obu krajach emigracja ludności ze wsi do miast i zmniejszanie udziału ludności wiejskiej w ogólnej liczbie ludności. Przykładowo, w Polsce w 1946 r. – ludność wiejska (15,6 mln) stanowiła – 66,0 % ogółu ludności, w 1998 r. 38,1 % (14,7 mln), natomiast w Bułgarii odpowiednio – 73,2 % (3,0 mln) i 32,0 % (2,6 mln).

Ukształtowany przez lata trend migracji ludności ze wsi do miast został znacznie ograniczony w okresie transformacji ustrojowej i ekonomicznej. W wyniku realizacji jednego z podstawowych celów transformacji gospodarczej, jakim była poprawa efektywności gospodarowania nastąpiła restrukturyzacja przedsiębiorstw państwowych, ich prywatyzacja oraz likwidacja przedsiębiorstw nierentownych. Nastąpiły zmiany w strukturze zatrudnienia, pojawiło się również bezrobocie.

Bezrobocie w Bułgarii osiągnęło najwyższy poziom w 1992 r. (16,4 %), chociaż w regionach dotkniętych najwyższym bezrobociem jak Montana, Haskovo, Ruse i Plovdiv, było ono jeszcze wyższe. Wysokie bezrobocie na obszarach wiejskich związane było głównie z rozpadem dotychczasowych struktur organizacyjnych w rolnictwie, załamaniem powiązań rolnictwa z przemysłem przetwórczym. Również w wyniku reorganizacji państwowych zakładów przemysłowych lub ich likwidacji w miastach, ograniczone zostały codzienne migracje i wielu ludzi mieszkających na wsi pozostało bez pracy, na przykład we wschodnich Rodopach. W latach późniejszych, w wyniku stopniowego wychodzenia gospodarki z kryzysu, rozwoju prywatnej działalności gospodarczej, dopływu kapitału zachodniego, poziom bezrobocia zmniejszył się do 12,2 % w końcu 1998 r. Niestety w 1999 r. odnotowano ponowny wzrost bezrobocia do 16 %. Wśród bezrobotnych dominowali pracownicy niewykwalifikowani (58,9 %), robotnicy stanowili 24,2 %, ale także 16,9 % to ludzie posiadający wykształcenie profesjonalne. Najwyższy poziom bezrobocia charakteryzował regiony Targoviste, Razgrad, Montana, Vidin, Smoljan i Wraca, natomiast najniższy – regiony zurbanizowane Sofia, Lovec, Warna i Burgas (Ilieva, Dončev 1993).

W Polsce bezrobocie w największym stopniu dotknęło obszary północnej Polski, charakteryzujące się przewagą gospodarstw uspołecznionych.

Na tych terenach w 1993 r. udział bezrobotnych wśród czynnych zawodowo osiągnął najwyższe wartości w byłym woj. olsztyńskim (30,1 %) i suwalskim (30,3 %) oraz na Pomorzu Środkowym w byłym woj. słupskim (29,7 %) i koszalińskim (28,9 %). W 1999 r. nadal na tych terenach (tworzących już nowe województwa), stwierdzono najwyższe bezrobocie – w woj. warmińsko-mazurskim – 22,8 % i zachodniopomorskim 17,5 %, przy średniej krajowej – 13,0 % (ryc. 2).

Konsekwencją przemian gospodarczych w okresie transformacji były zmiany w zatrudnieniu w rolnictwie. W Bułgarii nie tylko zahamowany został jeszcze mający miejsce w początku lat dziewięćdziesiątych trend zmniejszania zatrudnienia w rolnictwie (ryc. 3), ale wręcz odwrotnie, począwszy od 1993 r. zaczęło się ono zwiększać z 698,2 tys. do 766,6 tys. w 1998. Wzrósł też udział zatrudnionych w rolnictwie w ogólnej liczbie zatrudnionych z 17,9 % w 1990 r. do 24,7 % w r. 1998. Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać w ogólnej sytuacji ekonomicznej kraju, pojawieniu się możliwości przywrócenia prywatnej własności ziemi i zakładania własnych gospodarstw rolnych na wsi, a także w braku dostatecznej mechanizacji w nowo tworzonych gospodarstwach.

W Polsce, w początkach lat dziewięćdziesiątych, zatrudnienie w rolnictwie zmniejszało się – głównie w wyniku przekształceń rolnictwa państwowego, jednakże już od 1994 r. liczba pracujących w rolnictwie zwiększyła się osiągając w 1998 r. 4343,7 tys. (ryc. 4) Wzrost zatrudnienia następował w rolnictwie indywidualnym, do którego powracali ludzie, w znacznej mierze chłopi-robotnicy, w wyniku utraty pracy w przekształcanym sektorze gospodarki uspołecznionej. W 1998 r. udział pracujących w rolnictwie i łowiectwie stanowił 25,1 % ogółu zatrudnionych. Według innych wyliczeń GUS, odwołujących się do przyjmowanych przez OECD tzw. „umownych jednostek pracy w rolnictwie” (Full Time Farmers Equivalent), zatrudnienie w rolnictwie polskim oszacowano na 10 % ogółu zatrudnionych, podczas gdy średnio w krajach Unii Europejskiej stanowi ono 5 % (Hunek 1999).

Przemiany polityczne i gospodarcze umożliwiły osobom prywatnym w obu krajach podejmowanie na większą skalę działalności gospodarczej. W Polsce ten rodzaj aktywności gospodarczej nastąpił znacznie wcześniej niż w Bułgarii i osiągnął dużo większe rozmiary. Również proces pry-

watytacji przedsiębiorstw przebiegał w Polsce znacznie szybciej i na większą skalę niż w Bułgarii.

Wiadomo, iż w procesach dostosowywania się mieszkańców krajów postkomunistycznych do nowych warunków gospodarki rynkowej lepiej radzą sobie ludzie przedsiębiorczy, młodzi i lepiej wykształceni. Znacznie łatwiej jest im podjąć nową działalność gospodarczą, wprowadzić unowocześnienia w gospodarstwie, czy też zmienić jego profil produkcji. Duże znaczenie ma posiadanie własnego kapitału pozwalającego na uruchomienie działalności gospodarczej. W porównaniu z ludnością miejską, ludność wiejska jest słabiej wykształcona, zwłaszcza ta jej część, która bezpośrednio związana jest z rolnictwem (Gałczyńska 1998 b). Zarówno w Polsce, jak i w Bułgarii rozpiętości w poziomie wykształcenia ludności wiejskiej są znaczne. Udział ludności zamieszkałej na wsi, posiadającej wykształcenie ponadpodstawowe wahał się w Bułgarii od 14,8 % w regionie Szumen i 15,6 % w Kardzali do 29,6 % w regionie Sofia i 41,6 % na terenach wiejskich regionu Sofia miasto. W skali gmin (obstńin) zróżnicowania są jeszcze większe (Geshev 1994).

W Polsce w 1995 r. udział ludności wiejskiej z wykształceniem ponadpodstawowym był najniższy w byłych województwach typowo rolniczych: łomżyńskim (31,9 %) i w białostockim (33,1 %), natomiast najwyższy na obszarach zurbanizowanych, w byłym woj. warszawskim (54,4 %) i bielskim (58,1 %).

Poprawa poziomu wykształcenia ludności zamieszkałej na wsi, w tym także ludności zajmującej się rolnictwem może być jednym z czynników warunkujących przekształcenia na obszarach wiejskich. Zarówno w Polsce, jak i w Bułgarii bardzo często nowymi inwestorami na terenach wiejskich są ludzie z wyższym wykształceniem, nie koniecznie o profilu rolniczym.

2.3. Środki produkcji w rolnictwie

Cechą charakterystyczną rolnictwa polskiego i bułgarskiego w początkowym okresie transformacji był znaczny spadek nakładów na produkcję rolną. O ile w Bułgarii spowodowane to było głównie zmianami w strukturze własnościowej i organizacyjnej rolnictwa, o tyle w Polsce (poza rolnictwem państwowym gdzie przyczyny były podobne), w rolnictwie indywidualnym zadecydo-

wał o tym drastyczny wzrost cen na środki produkcji.

W Bułgarii znacznie zmniejszyła się liczba ciągników z 53,6 tys. w 1989 r. do 40,9 tys. w 1997 r., a kombajnów z 14,2 tys. do 9,7 tys. Spadło drastycznie w tym okresie też nawożenie mineralne ze 160,6 kg NPK na 1 ha ziemi uprawnej do 29,3 kg w 1998r., zmniejszyło się też zużycie środków ochrony roślin.

W Polsce podobnie, nastąpiło znaczne obniżenie zużycia nawozów mineralnych i środków ochrony roślin, nie trwało ono jednak zbyt długo (Gałczyńska 1998 a). W 1988/89 r. zużywano jeszcze średnio w kraju na 1 ha użytków rolnych 196 kg NPK, a już w 1991/92 zaledwie 62,1 kg. Spadek ten jednak został zahamowany i w latach późniejszych nawożenie wzrastało osiągając odpowiednio w roku 1997/98 89,6 kg NPK na 1 ha, co jest jednak wielkością znacznie odbiegającą od poziomu nawożenia z końca lat osiemdziesiątych. Zahamowany został też spadek zużycia środków ochrony roślin.

Pozytywne zmiany odnotowano w poziomie mechanizacji. W Polsce liczba ciągników w tym okresie wzrosła ze 1152,6 tys. w 1989 r. do 1310,5 tys. w 1998 r. powodując w rezultacie zmniejszenie powierzchni użytków rolnych z 16 ha do 14 ha na jeden ciągnik. Wzrosła także liczba kombajnów i innych maszyn rolniczych.

W Bułgarii, bardzo poważnym problemem, który uwidocznił się w okresie transformacji rolnictwa, to problem nawadniania i funkcjonowanie systemów nawadniających. Nieuregulowane sprawy własności ziemi i systemów irygacyjnych spowodowały duże straty w zainwestowanym majątku, co w połączeniu z wysokimi opłatami za zużywanie wody, drastycznie ograniczyło powierzchnię nawadnianą, powodując w konsekwencji znaczne obniżenie plonów. Bułgaria od lat znana była z dobrze prowadzonej gospodarki wodą i ma ogromne w tej dziedzinie tradycje. Udział powierzchni nawadnianej stale wzrastał, gwarantując w tym klimacie dobre plony, zwłaszcza warzyw i owoców, ale także roślin zbożowych i przemysłowych. Jeszcze w 1989 r. wyposażonych w urządzenia do nawadniania było prawie 1,2 mln ha, z czego nawadniano 841,5 tys. ha, natomiast w 1995 r. jedynie 0,6 mln ha miało sprawne urządzenia nawadniające, a powierzchnia faktycznie nawadniana zmniejszyła się do 52 tys. ha, stając więc mniej niż 10% obszaru wyposażonego

w urządzenia irygacyjne (Petkov, Dimitrov 1996). Z uwagi na dużą zależność wielkości i struktury produkcji rolnej od nawadniania, oczywista staje się konieczność restytucji i modernizacji urządzeń irygacyjnych, a także stworzenie systemu zarządzania tym majątkiem i zasad korzystania z niego przez użytkowników w nowej rzeczywistości.

3. Efekty produkcyjne rolnictwa

Przekształcenia własnościowe w rolnictwie bułgarskim spowodowały zmiany w strukturze użytkowania ziemi, w strukturze zasiewów, specjalizacji i intensyfikacji produkcji rolnej. W strukturze użytków uprawnych zwiększył się udział gruntów ornych z 83 % w 1989 r. do 89,1 % w 1998 r. Zmniejszył się natomiast udział sadów i winnic z 6,3 % w 1989 r. do 4,5% w 1998 r. oraz zmniejszyła się powierzchnia nie uprawiana („miery i pastwiska”) do prawie 1,4 mln ha. Odnotowano także w tym okresie znaczne, wynoszące 15 %, zmniejszenie powierzchni zasiewów. Zmalała również powierzchnia zasiewów większości zbóż, głównie pszenicy i jęczmienia, natomiast wzrost zasiewów roślin przemysłowych, zwłaszcza słonecznika. Zmniejszyła się powierzchnia uprawy roślin bardziej pracochłonnych: tytoniu, bawełny, buraka cukrowego oraz warzyw (por. Bański, Ilieva, Iliev 1998).

Zmniejszenie powierzchni zasiewów i niższe plony, spowodowane głównie obniżeniem nakładów, w konsekwencji doprowadziły do spadku produkcji wielu upraw (ryc. 5). Przykładowo zbiory pszenicy w 1998 r. były mniejsze o 40 % aniżeli w 1989, jęczmienia o 54 %, buraka cukrowego o 94 %. Spadły też zbiory warzyw o 16 % i owoców o 59 %. Wzrosły natomiast zbiory słonecznika o 14 % w wyniku zwiększenia obszaru jego zasiewów. Na wielkość produkcji rolnej miały wpływ także niekorzystne warunki pogodowe, które spowodowały, że w 1996 r. zbiory, zwłaszcza zbóż, bardzo się obniżyły (np. zbiory pszenicy stanowiły jedynie 52 % wielkości zbiorów z 1995 r., jęczmienia 40 %, kukurydzy 60 %). Zaistniała w związku z tym konieczność importu do kraju znacznej ilości pszenicy. Ten rok okazał się również niekorzystny dla zbiorów roślin przemysłowych: zbiory słonecznika spadły do poziomu 70 % zbiorów z poprzedniego roku, buraków cukrowych do 55 %, a warzyw (zwłaszcza pomidorów) do 69 %. Niższe

były też zbiory owoców, które wyniosły 91,6 % zbiorów z 1995 r., w tym winogron 86,5 %.

Kryzys dotknął również produkcję zwierzęcą. Pogłowie bydła zmalało z 1,6 mln sztuk w 1989 r. do 671 tys. sztuk w 1999 r., trzody chlewnej z 4,1 mln sztuk do poziomu 1,7 mln sztuk, znacznie też spadło pogłowie owiec z 8,6 mln sztuk do 2,8 mln a także pogłowie drobiu z 41,8 mln sztuk do 15,7 mln (ryc. 6). W przeliczeniu na 100 ha użytków uprawnych pogłowie bydła spadło do 14 sztuk (w tym krów do 8,7), trzody do 35,8 sztuk a owiec do 57,7.

Konsekwencją zmian w powierzchni zasiewów i spadku plonów oraz pogłowia zwierząt gospodarskich jest, obok spadku globalnej wielkości produkcji rolnej, istotna zmiana jej struktury. W jej strukturze jeszcze w końcu lat siedemdziesiątych przeważała produkcja roślinna, a w latach osiemdziesiątych produkcja zwierzęca, już jednak w latach dziewięćdziesiątych relacje pomiędzy produkcją roślinną i zwierzęcą ulegają ciągłym zmianom. Najwyższy udział w produkcji globalnej rolnictwa (54,8 %) produkcja zwierzęca osiągnęła w 1996 r., potem udział ten zmniejszył się do 43,2 % w 1998 r., ale w 1999 znów stanowił 50 %. Bardzo istotny jest stały wzrost udziału w produkcji globalnej rolnictwa, produkcji pochodzącej z prywatnych gospodarstw rolnych. Gospodarstwa te dostarczały już w 1998 r. ponad 95 % produkcji warzyw, owoców i tytoniu. Również ponad 95% produkcji mleka i jaj pochodziło z tych gospodarstw (tab. 1). Wyjaśnienia tak znacznych spadków produkcji rolnej, poza przyczynami wynikającymi z przemian struktury agrarnej, należy szukać w braku polityki protekcyjnej w rolnictwie, wysokich kosztach produkcji przy niskich cenach skupu produktów rolnych, a także w utracie rynków zbytu.

Przekształcenia w rolnictwie polskim w okresie transformacji nie spowodowały tak drastycznego spadku produkcji rolnej, jaki miał miejsce w Bułgarii, głównie z powodu mniejszej skali przemian własnościowych. Nastąpiły natomiast w latach 1989-1997 zmiany w użytkowaniu ziemi, głównie spowodowane zmniejszaniem się powierzchni użytkowanej rolniczo i przejmowaniem jej na cele nierolnicze, zwłaszcza pod budownictwo i komunikację, a także zalesianiem gleb najsłabszych. W strukturze użytków rolnych nastąpiło zmniejszenie udziału gruntów ornych i pastwisk, wzrósł natomiast udział sadów i łąk. Zmniejszenie

powierzchni gruntów ornych nastąpiło głównie na skutek wyłączenia obszarów najslabszych ze względów ekonomicznych i odłogowania ich, zwłaszcza w byłych PGR-ach. Powierzchnia odłogów i ugorów powiększyła się z 1,1 % w 1990 r. do 11,3 % w 1997 r. Niekiedy odłogowano grunty orne z zamiarem przeklasyfikowania ich w przyszłości na tereny budowlane i rekreacyjne (Szczęsny 1999). W konsekwencji spadła powierzchnia zasiewów, z 14,3 mln ha w 1989 r., do 12,6 mln ha w 1998 r. Wzrosła powierzchnia uprawy zbóż, zmniejszyła się zaś powierzchnia uprawy roślin przemysłowych i ziemniaków, a także roślin pastewnych.

Zmiany w powierzchni zasiewów, jak i niższe plony spowodowały wahania w uzyskiwanych zbiorach wielu upraw. Przykładowo w 1998 r. w porównaniu z 1989 r. zmniejszyły się o prawie 1/3 zbiory rzepaku, o 1/4 zbiory ziemniaków, głównie w wyniku ograniczenia ich uprawy na skutek spadku konsumpcji, jak i mniejszego wykorzystania jako paszy w tuczu trzody chlewnej (Szczęsny 1999). O połowę spadły zbiory okopowych pastewnych. Zwiększyły się natomiast zbiory zbóż, zwłaszcza pszenicy, chociaż mniejsze były zbiory jęczmienia, wyższe były też zbiory buraków cukrowych (tab. 2, ryc. 7).

Duże zmiany nastąpiły w uprawie szklarniowej warzyw i kwiatów. W latach 1990-1997 zmalała ona o prawie 1/4 (do 12892 tys. m²), głównie z powodu wysokich kosztów produkcji (wzrost cen energii), załamania eksportu i rosnącego importu tańszych kwiatów.

W wyniku zmian w strukturze własnościowej rolnictwa w 1998 r. gospodarstwa indywidualne dostarczały już 86 % produkcji zbóż, 82 % produkcji buraków cukrowych, 98 % ziemniaków i 98 % produkcji warzyw gruntowych (tab. 2).

Niekorzystne zmiany nastąpiły w produkcji zwierzęcej. Były one spowodowane spadkiem opłacalności, zwłaszcza chowu bydła i owiec. Pogłowie bydła spadło z 10,7 mln sztuk w 1989 r. do 6,9 mln sztuk w 1999 r. (38 sztuk na 100 ha UR), (ryc. 8). Drastycznie obniżyło się pogłowie owiec z 4,4 mln w 1989 r. do 453 tys. w 1999 r, co daje w przeliczeniu na 100 ha UR 2,5 sztuki. Natomiast pogłowie trzody chlewnej przekroczyło poziom z 1989 r. (18,8 mln sztuk), osiągając 19,2 mln sztuk (104 sztuki na 100 ha UR), mimo bardzo dużych wahań *in plus* do 22 mln w 1992 r. i *in minus* w latach 1993 i 1996. Spadek pogłowia trzody

chlewnej w wymienionych latach wynikał zarówno z jego likwidacji w byłych gospodarstwach państwowych, jak też malejącej opłacalności w gospodarstwach nie prowadzących chowu towarowego (Szczęsny 1999).

Spadek pogłowia zwierząt hodowlanych spowodował bardzo znaczące obniżenie produkcji mięsa, zwłaszcza wołowego i mleka. Przykładowo produkcja mięsa wołowego w 1997 r. stanowiła zaledwie 60 % wielkości z 1989 r. i wynosiła 402 tys. t. Zwiększyła się jedynie nieznacznie produkcja mięsa wieprzowego – do 1895 tys. ton oraz w stopniu znaczącym, produkcja mięsa drobiowego, z 367 tys. ton do 519 tys. ton w 1998 r. O ponad 20 % spadła produkcja mleka (do 12 mld litrów). Zaledwie 1,5 tys. ton wyniosła produkcja wełny w 1998 r.

W strukturze produkcji globalnej rolnictwa w 1998 r. i w 1989 r., nie zmieniły się w sposób zasadniczy relacje między produkcją roślinną i zwierzęcą i nadal przeważa produkcja roślinna (54,0 % w 1998 r.).

4. Rynek produktów rolnych

Podstawowym problemem w gospodarce rynkowej jest umiejętność pozyskiwania i utrzymywania rynków zbytu na wyprodukowane towary. W latach dziewięćdziesiątych nastąpiło w Polsce i w Bułgarii załamanie się dotychczasowego systemu eksportu produktów rolnych, co wynikało głównie z rozwiązania istniejących struktur współpracy między krajami (RWPG), a także kryzysu ekonomicznego w Rosji i państwach byłego ZSRR. Przeszedł on do państwowego monopolu handlu zagranicznego i do prowadzenia handlu zagranicznego dopuszczono prywatne firmy.

Dotychczasowy chłonny wschodni rynek zbytu na produkty rolne (warzywa, owoce, kwiaty, mięso) został w poważnym stopniu ograniczony z powodu trudności płatniczych krajów byłego ZSRR.

Tak znaczne ograniczenie rynku zbytu spowodowało iż większość towarów skierowana została na rynek wewnętrzny. W Bułgarii ponadto do trudności eksportowych dołączył się drastyczny spadek produkcji rolnej. Również negatywny wpływ na eksport i całą gospodarkę miała wojna w Jugosławii, w wyniku której Bułgarzy, poprzez

ograniczenia przewozów tranzytowych, utracili niektóre rynki zewnętrzne.

Do obu krajów, a zwłaszcza do Polski w wyniku liberalnej polityki rolnej zaczęły masowo napływać produkty rolne w stanie świeżym i przetworzonym z krajów zachodnich, stanowiąc konkurencję dla produktów krajowych.

Utrata rynków wschodnich spowodowała większe zainteresowanie rynkami zachodnimi. Trzeba jednak podkreślić, że bardzo trudno jest konkurować rolnictwu polskiemu i bułgarskiemu z wysoko dotowanym i dobrze funkcjonującym w ramach struktur unijnych rolnictwem państw zachodnich. Szczególnym utrudnieniem są obowiązujące normy jakościowe i wymagania eksportowe, których spełnienie warunkuje możliwość sprzedaży towarów na rynkach krajów Unii Europejskiej. Nastąpił też rozpad dotychczasowych struktur organizacyjnych zajmujących się eksportem produktów rolnych, powodując konieczność podjęcia tej działalności przez samych rolników, często ryzykujących nieotrzymanie zapłaty za wyeksportowany towar. Brak instytucjonalnych gwarancji dla rolników eksportujących towary (gwarancje bankowe) stanowi dużą barierę dla rozwoju eksportu produktów rolnych zwłaszcza do byłego ZSRR.

Polska obecnie w znacznie większym stopniu związała swe możliwości eksportowe z krajami zachodnimi, nie rezygnując jednak z utrzymania powiązań handlowych z krajami byłego ZSRR, których rola w przyszłości powinna rosnać wraz z poprawą sytuacji ekonomicznej tych krajów i ich bezpieczeństwa finansowego. Niestety, saldo w handlu zagranicznym Polski jest od kilku lat ujemne i import artykułów żywnościowych przeważa nad ich eksportem. Ujemne saldo w handlu produktami żywnościowymi dotyczy zarówno obrotów handlowych z krajami Unii, w tym z największym partnerem, Niemcami, jak i krajami Europy środkowo-wschodniej, a nawet Rosją. Odbiorcą polskich produktów żywnościowych na rynku zachodnioeuropejskim poza Niemcami są Włochy, Holandia, Belgia, Wielka Brytania, na wschodnim – głównie Rosja i Białoruś. Ponadto część produktów rolnych eksportowana jest na rynki pozaeuropejskie – do Wietnamu, Japonii, a także do Stanów Zjednoczonych. Eksport obejmuje żywność, napoje, wyroby tytoniowe, żywe zwierzęta, natomiast import głównie oleje i tłuszcze zwierzęce oraz produkty pochodzenia roślinnego (w tym zboża), zarówno z krajów Europy środ-

kowo-wschodniej, jak i z krajów Unii. W 1998 r. w Polsce eksport produktów rolno-spożywczych stanowił 10,4 % wartości całego eksportu.

Bułgaria eksportuje produkty rolne na rynki krajów Unii Europejskiej, krajów Europy Środkowej i Wschodniej i krajów arabskich. W 1998 r. produkty pochodzenia rolniczego stanowiły 5,5 % wartości całego eksportu Bułgarii. Największy udział w eksporcie mają w kolejności – tytoń i wyroby z tytoniu, wino, konserwy z warzyw, przetwory owocowe, nasiona roślin oleistych, wyroby mleczne, tłuszcze zwierzęce i oleje roślinne, owoce i warzywa. Mimo bardzo wymagającego pod względem jakości produktów rynku europejskiego, w ostatnich latach zwiększa się udział produktów rolnych eksportowanych na ten rynek (wino, biały ser, tytoń itd.). Rynek rosyjski mimo wysokiego cła jest nadal znaczącym odbiorcą przetworów mięsa drobiowego, wieprzowego, zbóż i tytoniu. Dużym i zarazem potencjalnym rynkiem zbytu, który również odgrywał doniosłą rolę w przeszłości jest rynek arabski, gdzie eksportuje się żywe cielęta i jagnięta, mięso jagnięce i cielęce, a także ziarno zbóż.

Zakończenie

W wyniku procesów transformacji w Polsce i w Bułgarii, podobnie jak we wszystkich krajach postsocjalistycznych, nastąpił regres w gospodarce, która musiała przestawić się na inne tory funkcjonowania oparte na zasadach rynkowych. Procesy te obejmujące także rolnictwo nadal trwają, już jednak na początku 2001 r. można stwierdzić, iż najtrudniejszy pierwszy okres przemian oba kraje mają za sobą. Należy podkreślić, że rolnictwo bułgarskie przeżywa znacznie większe trudności aniżeli rolnictwo polskie, gdyż proces przemian własnościowych objął tam całe rolnictwo, podczas gdy w Polsce dotyczył tylko jego części. Wolniej też w Bułgarii niż w Polsce przebiega proces prywatyzacji. Ponadto rolnictwo bułgarskie czeka niełatwy proces komasacji gruntów odzyskanych przez ludność w wyniku procesu reprivatyzacji, celem stworzenia większych powierzchniowo gospodarstw prywatnych. Przed rolnictwem polskim także istnieje konieczność poprawy struktury agrarnej i zwiększenia opłacalności gospodarstw rolnych. Bardzo istotnym, ale niełatwym problemem do rozwiązania, jest zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie.

W obu krajach w wyniku transformacji powstały różne formy własności, nowe mechanizmy rynkowe zastąpiły system odgórnego sterowania gospodarką rolną, nastąpił rozpad dawnych struktur organizacyjnych i handlowych, a nowe dopiero się tworzą. Przykładem mogą być w Bułgarii tworzone na nowych zasadach gospodarstwa spółdzielcze (Carter, Kaneff 1999), czy w Polsce, prywatne wielkoobszarowe gospodarstwa rolne i zrzeszenia producentów rolnych, a także powstające w obu krajach prywatne firmy zajmujące się handlem produktami rolno-spożywczym, w tym również handlem zagranicznym.

Pierwszy okres transformacji uwidocznił potrzebę interwencjonizmu państwowego w obu krajach, który chroniłby rodzimą produkcję przed konkurencją wysoko dotowanych zachodnich produktów rolnych znajdujących się na rynkach polskim i bułgarskim. Ażeby jednak produkty rolne z obu krajów mogły być konkurencyjne z produktami krajów Unii na rynkach zachodnich, muszą one spełniać kryteria jakościowe, a także uwzględniać gusta konsumentów w tych krajach. Już teraz z uwagi na niskie zużycie nawozów sztucznych i chemicznych środków ochrony roślin, produkty rolne z Polski i Bułgarii mogą być konkurencyjne. Z pewnością też rolnictwo ekologiczne może stanowić jedną z wielu form rozwoju rolnictwa w obydwu krajach.

Bardzo istotną sprawą jest niedostateczność, zwłaszcza w Bułgarii, ale także i w Polsce, instytucjonalne przygotowanie otoczenia rolnictwa. Brak właściwej sieci informacyjnej, rozwiniętych usług doradczych, służb marketingowych, niedobór sieci banków oraz giełd i innych instytucji rynkowych wpływa na spowolnienie procesów transformacji.

Literatura

- Agraren доклад 1999, 2000*, Ministerstwo na Zemedelieto i Gorite, Sofia.
- Bański J., Ilieva M., Iliev I., 1998, *Agricultural land use in Bulgaria and Poland - an attempt at a comparison*, Problemi na Geografijata, 1-2, 29-39.
- Carter F.W., Kaneff D., 1999, *Rural diversification in Bulgaria*, GeoJournal, 46, 183-191.
- Doičinova J., 1996, *Organizacionno prestrukturirane na bylgarskoto zemedele - predpo stavki i rezultati*, Ikonomika i Upravlenie na Selskoto Stopanstvo, 41, 2, 9-14.

Zarówno przed Polską, jak i Bułgarią stoją duże wyzwania unowocześniania rolnictwa i zbliżenia go do poziomu w krajach zachodnich. Aktualnie Polska przygotowuje się do członkostwa w Unii Europejskiej. Od 1991 r. Polska należy do grona państw stowarzyszonych z Unią Europejską i ma szanse uzyskania członkostwa w Unii w pierwszych latach po roku 2000. Bułgaria też została przyjęta, w styczniu 1999 r., do grupy państw stowarzyszonych z Unią i dąży do uzyskania pełnego członkostwa. Jednak dystans, który dzieli oba te kraje od krajów zachodnich jest bardzo duży, o czym świadczy wysokość produktu krajowego brutto (PKB/osobę), który w Polsce w 1998 r. wynosił 4068 \$, w Bułgarii 1485 \$, w najbardziej „zaawansowanych” krajach Europy środkowej sięgał 5 tys. \$ (Węgry 4698 \$, Czechy 5374 \$), podczas gdy w Hiszpanii wynosił 14,1 tys. \$, a w Holandii 24,1 tys. \$.

Nowe wyzwania stojące przed rolnictwem w obydwu krajach są bardzo poważne. Zgodnie z aktualnymi kierunkami europejskiej polityki rolnej przemiany w rolnictwie Polski i Bułgarii będą musiały zostać nierozzerwalnie związane z transformacją całych obszarów wiejskich i ich zrównoważonym, wielofunkcyjnym rozwojem.

Galczyńska B., 1998 a, *Changes in the spatial structure of selected inputs in Polish agriculture after 1989 r.*, Problemi na Geografijata, 1-2, 82-91.

Galczyńska B., 1998 b, *Zróżnicowanie przestrzenne poziomu wykształcenia ludności rolniczej w Polsce*. (w:) H. Sasinowski, R. Rudnicki (red.), *Gospodarka przestrzenna obszarów wiejskich Polski. Strategia ekorozwoju w warunkach integracji z Unią Europejską*, XV Ogólnopolskie Seminarium geograficzno-rolnicze, Białystok-Toruń, 70-75.

- Hunek T.**, 1999, *Strukturalne przesłanki systemowej zgodności rolnictwa polskiego z rolnictwem Unii Europejskiej w kontekście integracji*. (w:) S. Paszkowski (red.) *Determinanty transformacji struktury agrarnej w rolnictwie polskim*. Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu, 108, Rolnictwo 53, cz. I, Poznań, 19-27.
- Geshev G.**, 1994, *Der Wandel der demographischen Entwicklung und des laendlichen Siedlungsstruktur in der Republik Bulgarien*, Leipzig.
- Ilieva M., Iliev I.**, 1997, *Restoration of property rights over farmland in Bulgaria as an important prerequisite for transition to market economy*, (w:) *Rural geography and environment*, 2nd Moravian Geographical Conference Congeo 97, Institute of Geonics Academy of Sciences of the Czech Republic, Valtice, Czech Republic, September 15-19, 1997, 33-38.
- Ilieva M., Dončev D.**, 1993, *Teritorialni razlicija v projablenieto na Bylgarskata kryza*, Problemi na Geografijata, 3, 33-45.
- Petkov P., Dimitrov S.**, 1996, *Irrigation in Bulgaria*, GeoJournal, 40, 4, 405-411.
- Roczniki Statystyczne: 1990 i 1999*, GUS, Warszawa.
- Stasiak A.**, 1983, *Struktury społeczno-demograficzne wsi polskiej i jej przemiany*, Wieś Polska 2000, II, Biuletyn KPZK, 122, 53-67.
- Statističeski Godišnik: 1991, 1992, 1998, 1999*, NSI, Sofia.
- Statističeski Sprawočník 1997, 2000*, NSI, Sofia.
- Szczęśny R.**, 1996, *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w okresie restrukturyzacji 1989-1994*, Zeszyty IGiPZ PAN, 40.
- Szczęśny R.**, 1999, *Przemiany struktury przestrzennej rolnictwa Polski w latach 1988-1996*, Zeszyty IGiPZ PAN, 59.
- Zgliński W.**, 1997, *Przekształcenia państwowego rolnictwa w Polsce. Skutki społeczne, ekonomiczne i przestrzenne.*, Zeszyty IGiPZ PAN, 48.
- Zgliński W.**, 1999, *Przekształcenia restrukturyzacyjno-własnościowe rolnictwa państwowego i ich wpływ na zagospodarowanie wsi i przestrzeni rolniczej*, (w:) A. Stasiak (red.), *Wpływ zróżnicowań regionalnych na możliwości przekształceń wsi polskiej*, Biuletyn KPZK, 188, 191-115.

Tabela 1. Produkcja rolnicza w Bułgarii 1989-1998 (wybrane produkty)

Produkty	1989			1998		
	ogółem	w sektorze pryw. ^{x/}		ogółem	w sektorze pryw.	
	w tys. t	w tys. t	w %	w tys. t	w tys. t	w %
pszenica	5425	119	2,2	3203	3138	98,0
jęczmień	1572	128	8,1	717	702	97,9
kukurydza na ziarno	2265	1001	44,2	1303	1290	99,0
słonecznik	458	0,1	0,0	524	515	98,3
buraki cukrowe	966	1,5	0,2	62	60	96,8
tytoń	74	1	1,3	30	29	96,7
warzywa	1662	691	41,6	1401	1385	98,8
w tym: pomidory	873	297	34,0	490	483	98,6
cebula	111	46	41,4	107	107	100,0
papryka	205	87	42,4	243	241	99,2
ogórki	128	78	60,9	193	188	97,4
ziemniaki	553	296	53,5	478	475	99,4
owoce	1811	802	44,3	740	736	99,4
w tym: jabłka	458	87	19,0	129	128	99,2
śliwy	140	79	56,4	61,8	61,6	99,7
winogrona	743	362	48,7	396	395	99,7
truskawki	17	8	47,0	8	8	100,0
mleko (mln l)	2438	590	24,2	1589	1573	99,0
jaja (mln szt.)	2726	1322	48,5	1690	1621	95,9

Źródło: *Statističeski Godišnik 1993, Statističeski Spravočnik 2000.*

^{x/} z powierzchni w użytkowaniu prywatnym nie będącej własnością prywatną

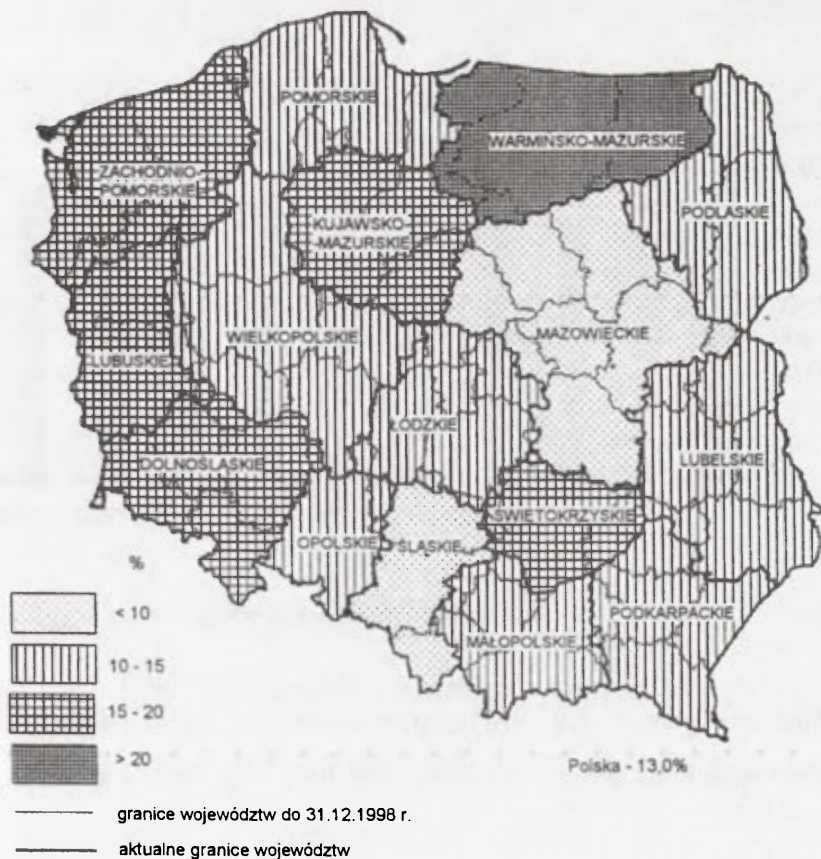
Tabela 2. Produkcja rolnicza w Polsce 1989-1998 (wybrane produkty)

Produkty	1989			1998		
	ogółem	w gospodarstwach indywidualnych		ogółem	w gospodarstwach indywidualnych	
	w tys. t	w tys. t	w %	w tys. t	w tys. t	w %
pszenica	8462	5702	67,4	9357	7467	78,3
żyto	6216	5167	83,1	5663	5152	91,0
jęczmień	3909	2721	69,6	3612	3063	84,8
pszenżyto	2404	1706	70,9	2058	1754	85,2
kukurydza na ziarno	244	117	47,9	497	264	53,1
buraki cukrowe	14374	12025	83,6	15174	12504	82,4
rzepak, rzepik	1586	531	33,5	1099	522	47,5
tytoń	56	56	100,0	38	38	100,0
ziemniaki	34390	31345	91,1	25949	25472	98,2
warzywa ogółem	5436	5067	93,2	6287	6096	96,5
warzywa grunt.	5124	4813	93,9	5919	5785	97,7
kapusta	1617	1532	94,7	2020	2001	97,3
marchew	756	704	93,1	992	965	97,3
cebula	564	518	91,8	756	704	93,1
pomidory	451	432	95,8	356	353	99,2
warzywa upraw. pod osłonami	312	254	81,4	368	311	84,5
owoce z drzew	1557	1388	89,1	2091	2016	96,5
w tym: jabłka	1312	1155	85,0	1687	1620	96,4
śliwki	75	73	97,3	107	105	98,1
owoce jagodowe	521	495	95,0	426	418	98,1
w tym: truskawki	269	249	92,6	150	145	96,1
porzeczki	167	162	97,0	175	173	98,8
mleko (mln l)	15926	13499	84,8	12229	11456	93,7
jaja (mln szt.)	8032	6307	78,5	7276	6050	83,2

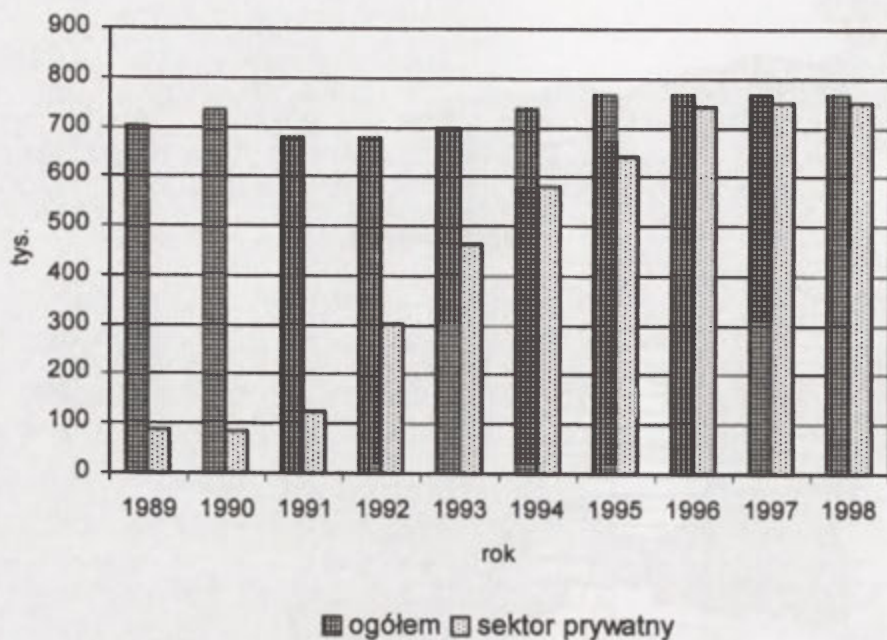
Źródło: *Roczniki Statystyczne 1990, 1999*, GUS, Warszawa.



Ryc. 1. Przywrócone prawo własności ziemi w Bułgarii (31.12.1999)
 1 – do 90 %, 2 – 90,1— 99,9 %, 3 – 100 %
 Restored private ownership of farmlands in Bulgaria (December 31, 1999)

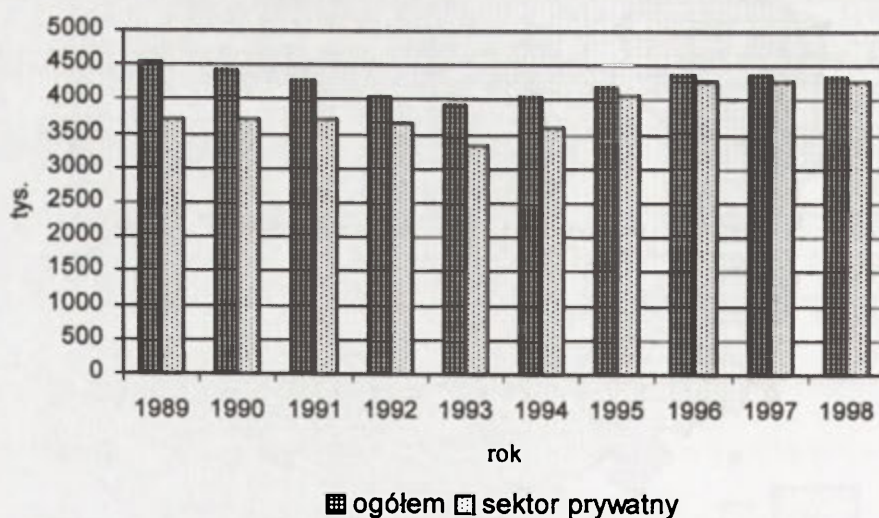


Ryc. 2. Bezrobocie w Polsce według województw w 1999 r.
 Unemployment in Poland according to voivodships in 1999 (national average – 13 %)



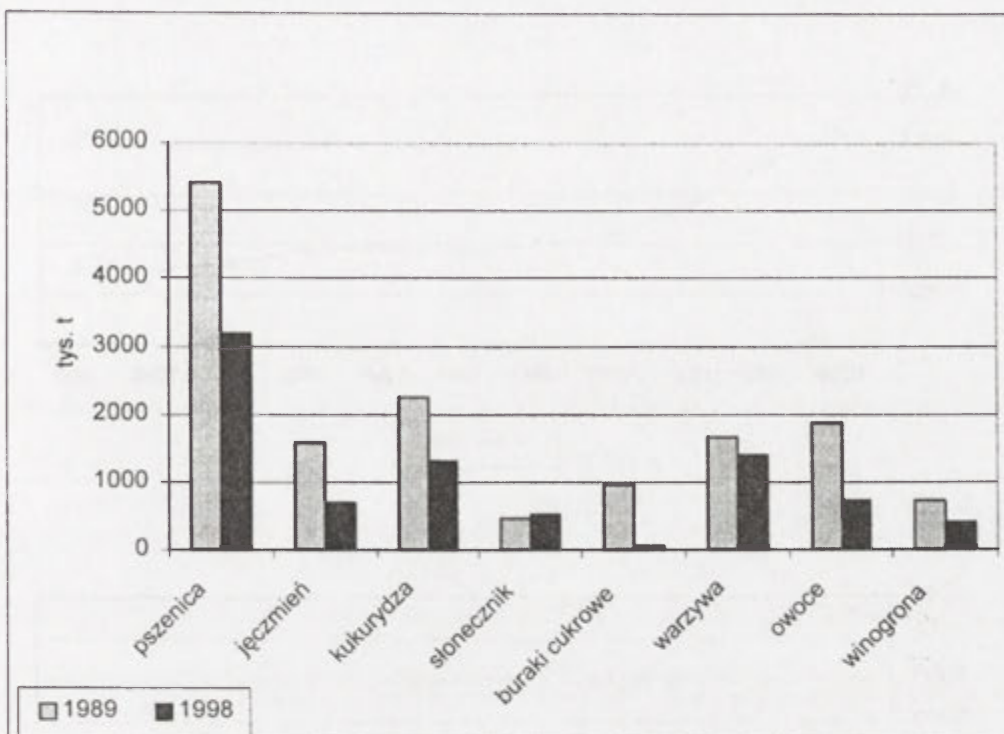
Ryc. 3. Pracujący w rolnictwie w Bułgarii (1989-1998)
Number of persons employed in agriculture in Bulgaria (1989-1998)

Źródło: *Statističeski Godišnik 1992, 1994, 1995, 1997, 1999*
Statističeski Spravočnik 1999, 2000



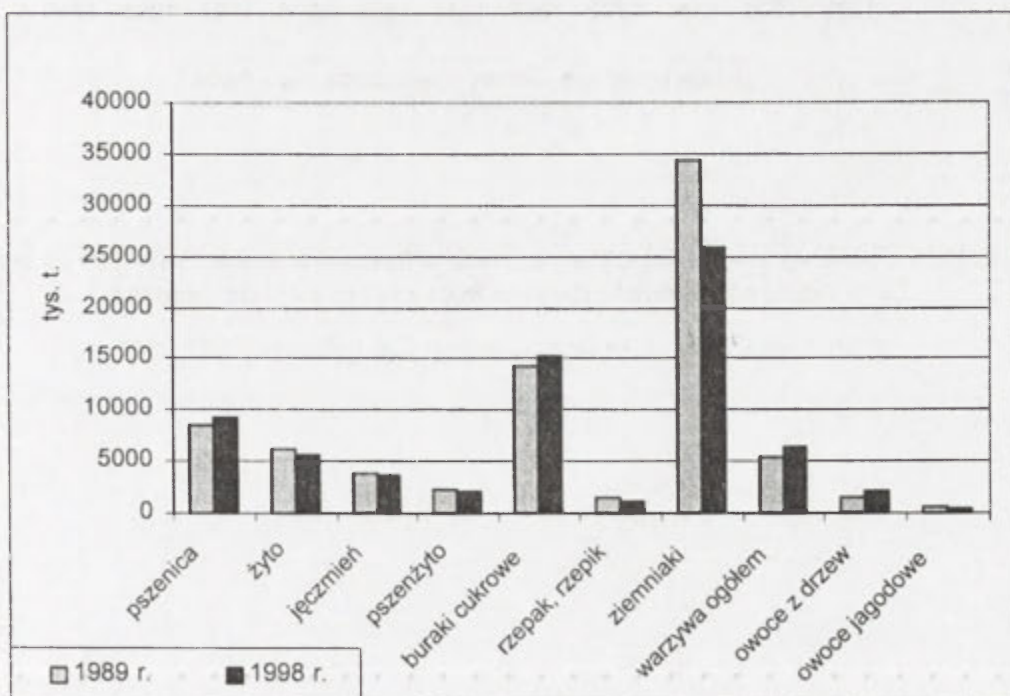
Ryc. 4. Pracujący w rolnictwie w Polsce (1989-1998)
Number of persons employed in agriculture in Poland (1989-1998)

Źródło: *Roczniki Statystyczne 1990-1993, 1995, 1997, 1999*, GUS, Warszawa.



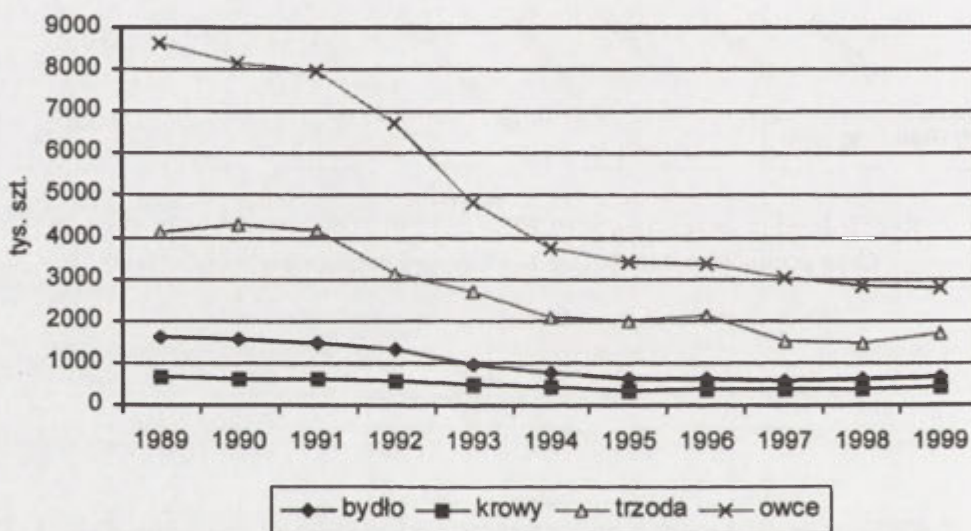
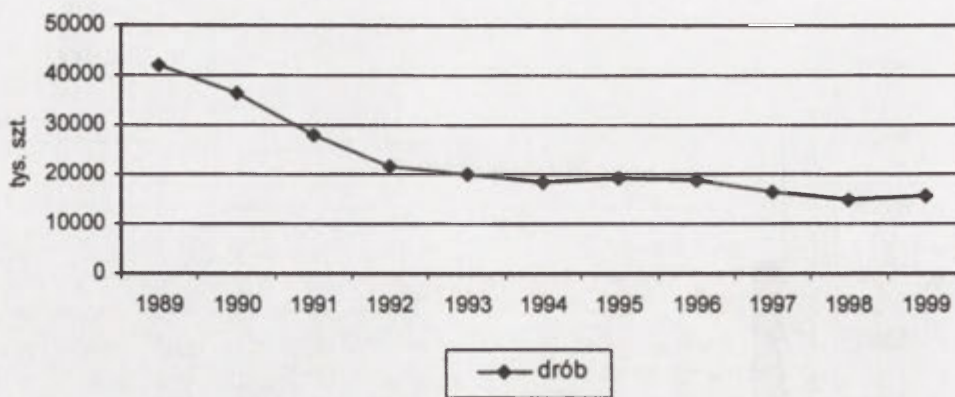
Ryc. 5. Produkcja roślinna w Bułgarii w 1989 i 1998 (wybrane produkty)
Crop production in Bulgaria in 1989 and 1998 (selected products)

Źródło: *Statističeski Godisnik 1993, Statističeski Spravocnik 2000.*



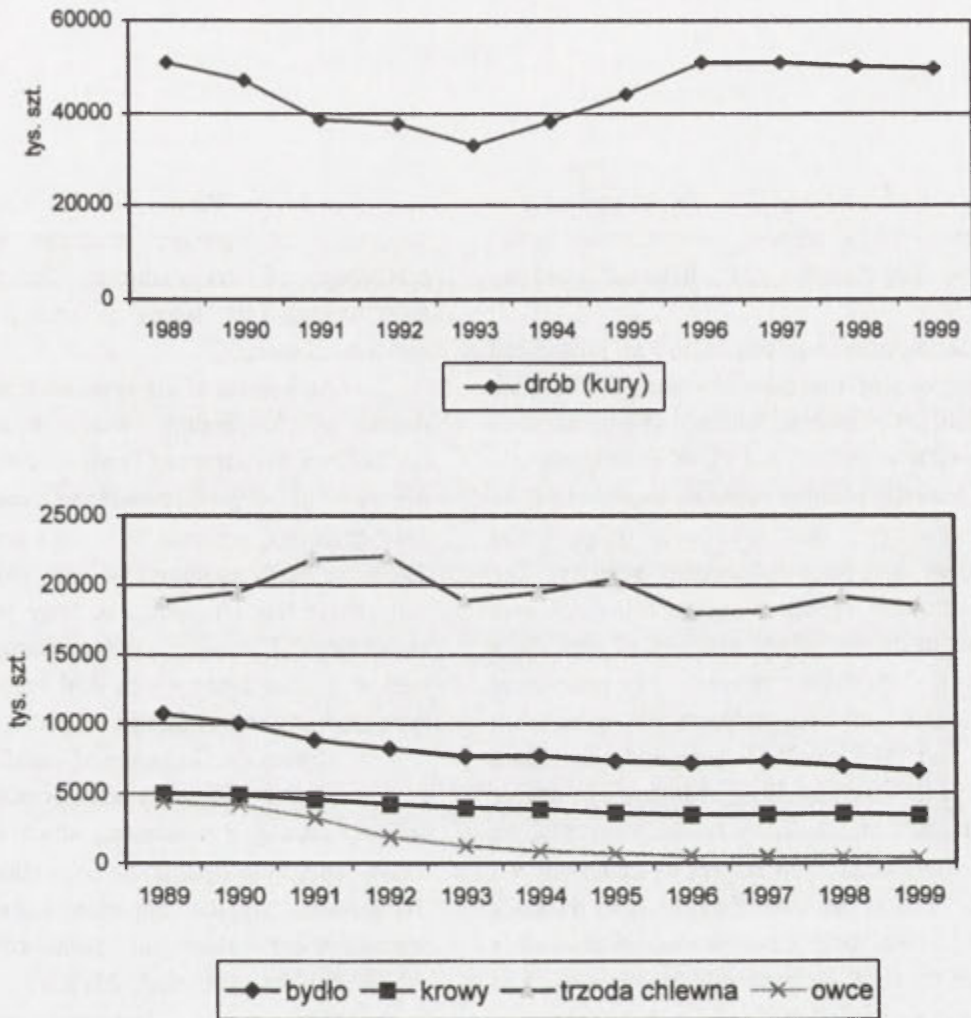
Ryc. 7. Produkcja roślinna w Polsce w 1989 i 1998 (wybrane produkty)
Crop production in Poland in 1989 and 1998 (selected products)

Źródło: *Roczniki Statystyczne 1990, 1999, GUS, Warszawa.*



Ryc. 6. Pogłowie zwierząt gospodarskich w rolnictwie w Bułgarii w latach 1989-1999 (w tys. sztuk)
Livestock in agriculture in Bulgaria from 1989 to 1999 (in thousands)

Źródło: *Statističeski Godišnik 1993, Statističeski Spravočnik 1997, 2000.*



Ryc. 8. Pogłowie zwierząt gospodarskich w rolnictwie w Polsce w latach 1989-1999 (w tys. sztuk)
Livestock in agriculture in Poland from 1989 to 1999 (in thousands)

Źródło: *Roczniki Statystyczne 1990, 1995, 1998, 1999*, GUS, Warszawa.

Agriculture in Poland and in Bulgaria under transition (selected issues)

Summary

The aim of the study is to analyze processes of structural change taking place in the agricultural sector in Poland and Bulgaria after 1989. Selected issues are examined.

Under socialism, agriculture, in both Poland and Bulgaria, was one of the main branches of the state controlled national economy. Still in 1989 it delivered 12.9% of the GDP in Poland, and 13.0% in Bulgaria.

As centrally planned economy turned out to be an ineffective system, after 1989 both Bulgaria and Poland entered the stage of market reforms. The transformation of the economic system connected with basic changes in the ownership structure of agriculture resulted in a significant decrease of agricultural production which afflicted Bulgaria far more than Poland. The year 1998 brought in comparison to 1989 a decrease of wheat crops by 40%, of barley by 54%, of vegetables by 16% and fruits by as much as 59%. An increase was only noted with respect to sunflower – it amounted to 14%. At the same time the farm livestock has decreased by 40–50%. In Poland changes affected in the first place the land use, predominantly as a result of changes in land appropriation: from farming use to non-farming use. The area of arable land has decreased, whereas the share of fallow and non-cultivated land has increased once areas of poor soils have ceased to be cultivated. The rape crops have fallen by over 30%, potato crops by 25%, whereas cereal crops, especially wheat harvest have grown. As a result of a profitability decline of cattle raising, cattle livestock has fallen by 35% and sheep livestock by 90%.

In Bulgaria, the negative effects of transformation, especially in the first stage of market reforms, were much more intense than in Poland. This was predominantly due to the fact that the ownership changes in Bulgaria concerned the total of agricultural land, whereas in Poland these mostly included areas of land in northern Poland where state farms prevailed. In Bulgaria, as a consequence of reprivatization, as much as 96.4% of land has returned to previous owners. Bulgarian agriculture will however still have to face the difficult process of land consolidation, the aim of which is creating large farms from the land regained by

individual owners. Poland will also face the necessity of improving its agrarian structures and raising the profitability of farm production. One of the main and most complicated issues is unemployment in the agricultural areas.

As a result of the systemic transformation, new forms of ownership were introduced, market mechanisms have stepped in place of old rules of central planning, old organizational and economic structures have collapsed, whereas new ones are still emerging. There are many examples of such developments: new cooperative farms in Bulgaria, large private farms and associations of farm-product manufacturers in Poland, as well as private firms which deal with the turnover of farm products, also of foreign origin.

During the first stage of transformation in both Poland and Bulgaria, it became obvious that there was a need for state interventionism, which would protect the native production against the competition of subsidized EU products. Another important issue is the growing unemployment which in both countries requires solutions on the governmental level.

The poorly developed institutional and organizational infrastructure of agricultural activities in Poland and Bulgaria is another difficult problem. The lack of a proper information network, advisory and marketing services, banking network and network of markets for farm produce, slow down most of the transformation processes.

The agricultural sector, both in Poland and Bulgaria, faces important challenges. As part of the preparations for EU membership both economies have to go through numerous changes in their agricultural structures, according to current EU directives resulting from the rules of the Common Agricultural Policy, which assumes a sustainable and multifunctional development of rural areas.

Autorzy zeszytu

Gałczyńska Bożena, dr, Zakład Przestrzennego Zagospodarowania i Badań Regionalnych, IGiPZ PAN,
00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55.

Grzeszczak Jerzy, prof. dr hab., Zakład Geografii Miast i Ludności, IGiPZ PAN,
00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55.

Ilieva Margarita, assoc. prof., Institut of Geography, Bulgarian Acad. of Sc., G. Bonchev str. 3, Sofia.

Jakubowski Maciej, mgr, Zakład Przestrzennego Zagospodarowania i Badań Regionalnych, IGiPZ PAN,
00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55.

Korcelli-Olejniczak Ewa, mgr, Zakład Geografii Miast i Ludności, IGiPZ PAN,
00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55.

PL - ISSN 1429-7132
WYDAWNICTWA IG i PZ PAN, WARSZAWA

<http://rcin.org.pl>