

Daleko od Rygi: łotewskie problemy nie zrównoważonego rozwoju

Bartosz Chmielewski

Nierównomierny rozwój Łotwy, do którego przyczynia się w głównej mierze fakt, że metropolia ryska odpowiada za aż dwie trzecie wzrostu gospodarczego, powoduje, iż sytuacja w tym kraju ulega stopniowemu pogorszeniu. Wskaźniki ekonomiczne i społeczne dotyczące tamtejszych regionów bywają nawet kilkukrotnie niższe niż te dla stolicy. Prowincja boryka się z licznymi problemami: wysokim bezrobociem, starzeniem się społeczeństwa, pogarszającą się jakością życia, niewystarczającą opieką medyczną czy kurczeniem się sieci placówek edukacyjnych. Nie bez znaczenia pozostaje też to, że samorządy funkcjonują często na zasadzie „udzielnych księstw”. Utrzymanie się obecnych trendów będzie skutkować coraz głębszym zapóźnieniem rozwojowym państwa względem sąsiednich Estonii i Litwy.

Centralizacja

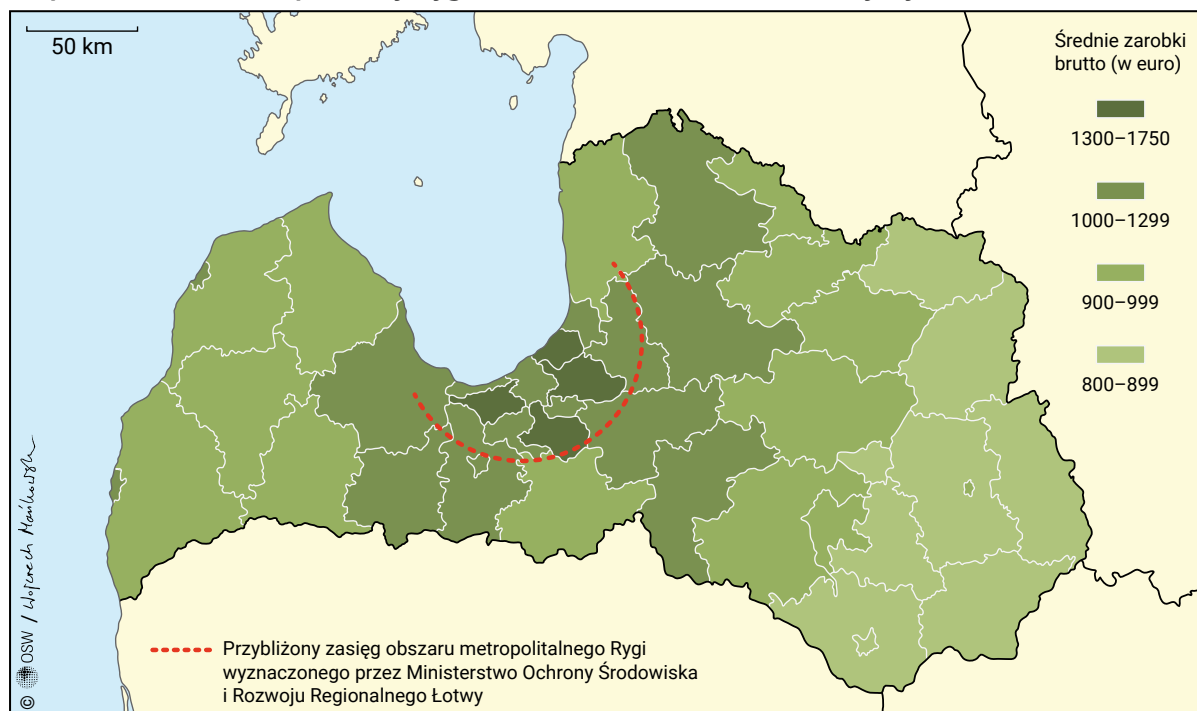
Od momentu odzyskania niepodległości Łotwa notuje imponujący wzrost gospodarczy. W latach 2000–2007 wraz z pozostałymi państwami bałtyckimi przodowała pod tym względem w Europie. Kraje te – nazywane potocznie w tym okresie „bałtyckimi tygrysami” – rozwijały się w tempie rzędu 10% rocznie. Choć w łotewską gospodarkę silnie uderzył kryzys finansowy lat 2007–2009, to do wybuchu pandemii COVID-19 PKB stabilnie rósł (średnio o 3–4% rocznie), a bezrobocie utrzymywało się na relatywnie niskim poziomie 6–8%. Za tak pozytywne wyniki w znacznej mierze odpowiadała prędko rozwijająca się Ryga. Dane dla regionów coraz bardziej odbiegały zaś od wskaźników dla obszaru stołecznego.

Szybki wzrost gospodarczy nie doprowadził do zniwelowania różnic między centrum a peryferiami. W istotnym stopniu wynikają one ze struktury państwa – Łotwa to jedno z najbardziej scentralizowanych terytorialnie państw w UE. Życie społeczno-gospodarcze skupia się wokół ryskiego obszaru metropolitalnego, który liczy ok. 850 tys. mieszkańców (w całym kraju żyje 1,83 mln ludzi).

Ryga i jej przyległości generują aż 69% PKB Łotwy¹. Oznacza to w praktyce jednoznaczny podział państwa na silne, skupione na niewielkim obszarze centrum oraz rozległe peryferia. To pierwsze niewiele różni się pod względem standardu życia od regionów stołecznych bałtyckich sąsiadów.

¹ *Regions and Cities at a Glance 2018 – LATVIA*, OECD, 5.03.2019, s. 3, oecd.org.

Mapa 1. Obszar metropolitalny Rygi na tle średnich dochodów Łotyszy w 2021 r.



Źródło: Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rozwoju Regionalnego Łotwy.

Rozziew pomiędzy nim a resztą kraju jest jednak znacznie bardziej zauważalny niż na Litwie i w Estonii², gdzie poza silnie rozwiniętymi stolicami istnieją też miasta mające charakter lokalnych centrów rozwojowych (np. Kowno, Tartu). Znaczne różnice regionalne na Łotwie mocno rzutują na wskaźniki gospodarcze – gorzej skomunikowane, biedniejsze i starzejące się obrzeża odznaczają się gorszymi wynikami ekonomicznymi i cechują się zapóźnieniami społeczno-ekonomicznymi względem sąsiadów.

Przepaść rozwojową między poszczególnymi częściami kraju obrazują dane społeczno-ekonomiczne z ostatnich kilku lat dotyczące bezrobocia, migracji (wewnętrznych i zewnętrznych), średnich dochodów gospodarstw domowych oraz odsetka osób żyjących poniżej minimum socjalnego. Szczególną uwagę warto zwrócić na średnie dochody gospodarstw domowych (tabela 1) oraz skalę bezrobocia (tabela 2).

Tabela 1. Średnie miesięczne dochody gospodarstw domowych na Łotwie w 2021 r.

Ryga	1600 euro
Region podryski	1800 euro
Liwonia	1180 euro
Kurlandia	1180 euro
Semigalia	1328 euro
Łatgalia	977 euro

Źródło: Łotewski Urząd Statystyczny.

Łotewskie gospodarstwa domowe są tym biedniejsze, im dalej od centrum się znajdują. Negatywnie wyróżnia się Łatgalia, gdzie panuje najgorsza sytuacja. Średni dochód, jakim dysponuje statystyczne gospodarstwo domowe, jest tu niemal dwukrotnie niższy niż w bogatych gminach podstołecznych.

² Pozostałe państwa bałtyckie rozwijają się równomierniej niż Łotwa. Średnie miasta na Litwie czy w Estonii to konkurencyjne względem ich stolic centra rozwojowe. Są przy tym o wiele lepiej skomunikowane z „centrum” niż ich łotewskie odpowiedniki. W pozostałych krajach bałtyckich działają również prestiżowe uniwersytety zlokalizowane poza stolicami. Szczególnie widać to w Estonii – Tartu jest bardziej wpływowym ośrodkiem akademickim niż Tallinn.

Tabela 2. Stopa bezrobocia na Łotwie i w jej poszczególnych regionach w latach 2011–2021

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ryga	17,0	14,2	10,8	8,3	7,5	7,8	7,9	6,6	5,8	7,9	7,2
Region podryski	14,8	12,5	8,8	8,1	5,9	6,6	6,1	4,8	4,0	7,0	6,5
Liwonia	12,9	16,1	13,4	13,3	11,8	9,4	9,8	9,2	8,1	9,2	9,2
Kurlandia	15,3	13,4	10,4	13,0	10,8	10,1	9,0	8,0	6,2	7,7	9,3
Semigalia	18,8	17,6	15,4	13,0	11,5	12,3	9,5	8,4	7,0	7,8	8,1
Łatgalia	19,0	20,9	17,3	17,3	19,0	17,9	14,4	12,2	11,0	12,7	9,4
ŁOTWA	16,5	15,3	12,1	11,1	10,1	9,9	8,9	7,6	6,5	8,4	7,9

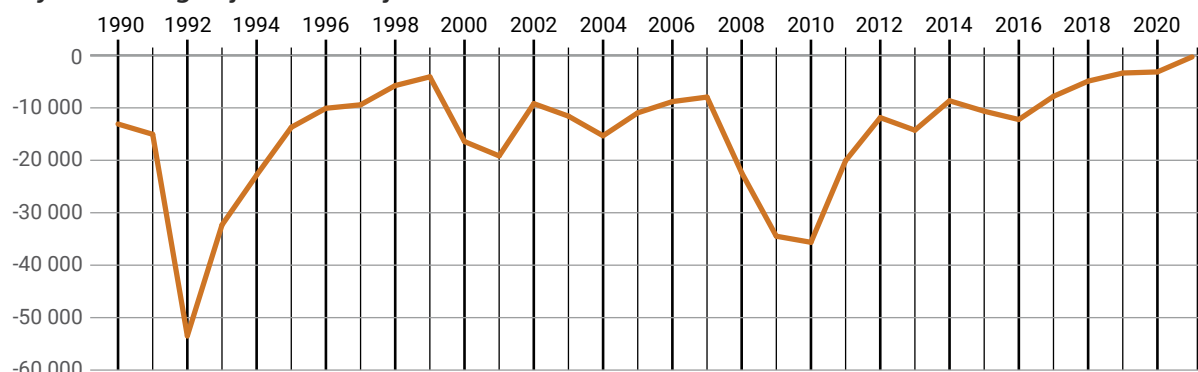
Źródło: Łotewski Urząd Statystyczny.

Odwrotnie proporcjonalnie do średniego dochodu gospodarstw domowych prezentują się wskaźniki dotyczące bezrobocia. Przez wiele lat najwyższe utrzymywało się w najuboższej, wschodniej części kraju, a najniższe – w gminach wokół stolicy. Średnio w ostatnim czasie w aglomeracji ryskiej bez pracy pozostawało nawet dwa–trzy razy mniej osób niż w najbiedniejszej Łatgalii. Mniejsze różnice występują między stolicą (i jej aglomeracją) a południem czy zachodem Łotwy.

Poważny problem w regionach oddalonych od stolicy stanowi znaczny odsetek osób egzystujących w ubóstwie. O ile na obszarze metropolii ryskiej za mniej niż dochód minimalny żyło w ostatnich latach 4–5% mieszkańców, o tyle na peryferiach – nawet dwa razy więcej, a w Łatgalii – aż 14%.

Pomiędzy 2017 a 2022 r. odnotowano względną poprawę na rynku pracy. Istotny spadek bezrobocia w regionach wynikał m.in. z migracji wewnętrznych, ale też z emigracji (w tym okresie kraj opuściło na stałe 20 tys. osób)³. Kluczowe dla mobilności mieszkańców Łotwy są dwa trendy. Pierwszy polega na przenoszeniu się z prowincji do większych miast. W skali ogólnopaństwowej dotyczy to głównie Rygi, a w skali lokalnej – wyjazdów z obszarów podmiejskich do Dyneburga, Windawy czy Lipawy.

Wykres 1. Migracje łotewskiej ludności netto w latach 1990–2021



Źródło: Łotewski Urząd Statystyczny.

Drugie ważne zjawisko to rozrastanie się stolicy, tj. jej suburbanizacja i semiurbanizacja gmin wokół niej. W ciągu ostatniej dekady rosła liczba osób przenoszących się z centralnych dzielnic Rygi na szeroko pojęte przedmieścia. Proces ten dotyczył głównie przedstawicieli klas średniej i wyższej i w ciągu ostatniej dekady doprowadził do utworzenia się wokół stolicy „bogatego obwarzanka”. Jednocześnie z powodu kryzysu pandemicznego postępuje stopniowa degradacja centrum Rygi. Objawia się ona coraz liczniejszymi pustymi przestrzeniami lokalowymi i przenoszeniem się życia społecznego do innych dzielnic.

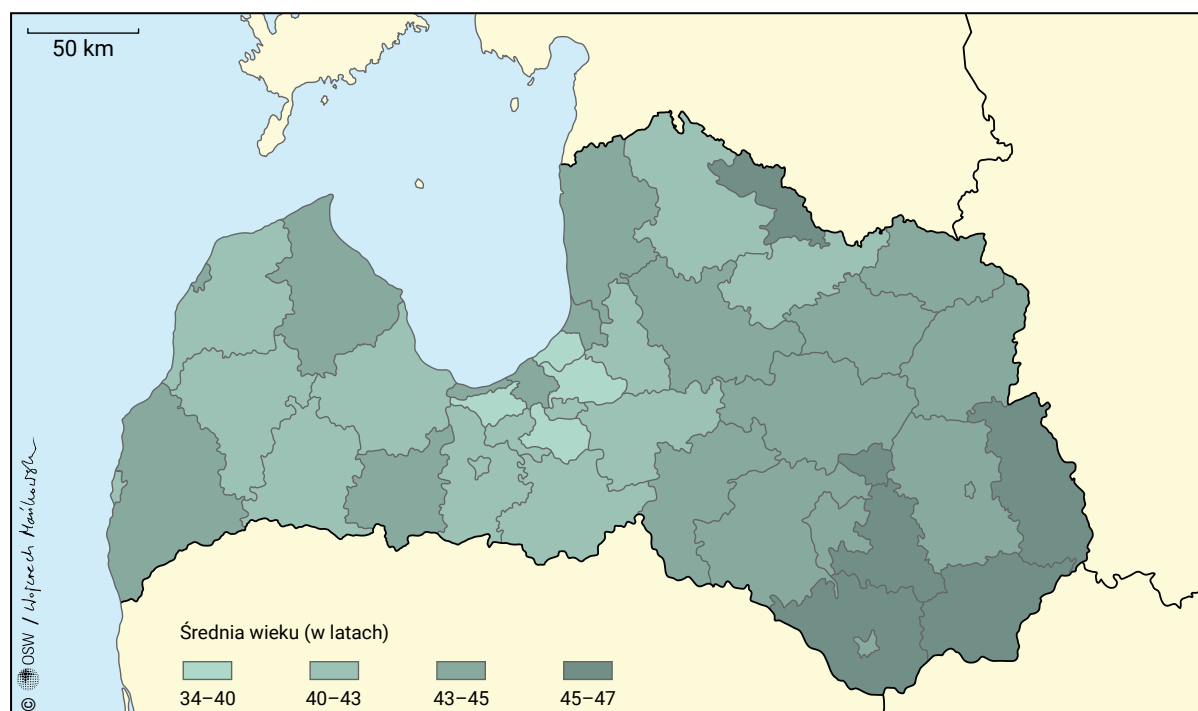
³ Przez ostatnie trzy dekady z kraju wyjechało ok. 468 tys. osób. W ogólnym rozrachunku liczba mieszkańców Łotwy w tym okresie zmniejszyła się (wskutek emigracji oraz ujemnego przyrostu naturalnego) o ok. 700 tys.

Jak już wspomniano, na pogłębienie asymetrii między centrum a peryferiami silnie wpłynęła także emigracja. W ciągu ostatniej dekady dotknęła ona dość równomiernie wszystkie części kraju, ale obciążenia z nią związane dotkliwiej oddziałują na regiony odległe od stolicy. Ryga równoważyła ubytek mieszkańców w wieku produkcyjnym, „zasysając” tych, którzy migrowali wewnątrz państwa.

Postępująca depopulacja

Migracje znacząco oddziałują na starzenie się peryferii. W samej Rydze i okolicach średni wiek mieszkańca jest najniższy. W stolicy wynosi 42 lata, a w podmiejskich Ādaži czy Mārupe – odpowiednio 38 i 34 lata. Najstarsze pod tym względem gminy znajdują się zaś w Łatgalii, gdzie średnia wieku dla całego regionu sięga 45 lat. Najwyższe wskaźniki w tej kategorii notują tam jednostki samorządowe położone przy wschodniej granicy. Mieszkaniec gminy Krasław (Kraslava novads) ma przeciętnie 47 lat.

Mapa 2. Średnia wieku mieszkańców w poszczególnych regionach Łotwy



Źródło: Łotewski Urząd Statystyczny.

Największy kłopot z demografią mają najbiedniejsze i najstarsze gminy. Najbardziej niesprzyjająca proporcja mieszkańców aktywnych (od 16. do 64. r.ż.) i nieaktywnych zawodowo (w wieku 0–15 i 65+ lat) występuje na wschodzie kraju. W Dyneburgu czy Rzeżycy mieszka więcej osób w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym niż tych aktywnych zawodowo. W Łatgalii czy na zachodzie, w Kurlandii, odsetek emerytów wynosi aż 25%. Tylko nieco lepsza sytuacja panuje w Liwonii i Semigalii, gdzie stanowią oni 20% populacji.

Obciążenie demograficzne⁴, a wraz z nim „zwijanie się” infrastruktury społecznej, problemy na rynku pracy, wreszcie brak zastępowalności pokoleń odbijają się głównie na samorządach lokalnych. Pogarszająca się sytuacja demograficzna nie tylko oddziałuje negatywnie na jakość życia, lecz także podnosi koszty funkcjonowania jednostek samorządowych. Spadek liczby dzieci i wzrost odsetka emerytów już obecnie skutkuje likwidowaniem placówek edukacyjnych. Jednocześnie zwiększa się zapotrzebowanie na ośrodki wsparcia dla osób starszych – hospicja i domy opieki. W niektórych łotewskich

⁴ Obciążenie demograficzne to stosunek liczby osób w wieku przed- i poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym.

gminach już da się zaobserwować proces transformacji infrastruktury społecznej. Zamykane szkoły przekształca się w instytucje wsparcia dla seniorów. Coraz większymi wyzwaniami w tym kontekście będą także brak punktów pomocy medycznej oraz pogłębiające się wykluczenie transportowe. Utrudnia ono mieszkańcom niektórych gmin oddalonych od centrów medycznych korzystanie z ich usług. Bez wsparcia z zewnątrz i współpracy między rządem centralnym a jednostkami samorządowymi zmiana tych trendów wydaje się mało prawdopodobna.

„Księstwa” samorządowe

Łotewskie elity na szczęblu centralnym są świadome coraz wyraźniejszych różnic rozwojowych na poziomie zarówno wewnątrz krajowym, jak i regionalnym oraz potrzeby jak najszybszego przełamania obecnych tendencji. Zgodnie z aktualnymi założeniami problemy ma niwelować opracowana przez resort środowiska i rozwoju regionalnego strategia zrównoważonego rozwoju na lata 2021–2027. Zakłada ona wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, zwiększenie produktywności, przyciągnięcie zasobów ludzkich na peryferia oraz tworzenie regionalnych systemów wiedzy i innowacji. Plany te mają zostać sfinansowane z trzech instrumentów: środków unijnych, budżetów centralnego i lokalnych oraz funduszy/grantów norweskich i szwajcarskich. Część zamierzeń ujętych w dokumencie jest już realizowanych. Zmianę trendów miało stymulować m.in. powołanie w 2016 r. specjalnych stref ekonomicznych (SSE) w niektórych regionach, np. w Łatgalii. Poczynione dotychczas inwestycje (często warte miliony euro) miały jednak na nie niewielki wpływ. Przedmiotem projektów uruchamianych np. w łatgalskiej SSE są zazwyczaj nowoczesne zakłady produkcyjne wymagające nielicznej, ale za to wysoko wyspecjalizowanej kadry, a więc nie mogą one rozwiązać problemów lokalnego rynku pracy.

Przeszkodami na drodze do urzeczywistnienia założeń Ministerstwa Środowiska i Rozwoju Regionalnego są nie tylko brak odpowiednich inwestycji lub środków

” Ryga i jej przyległości generują aż 69% PKB Łotwy. Oznacza to w praktyce jednoznaczny podział państwa na silne, skupione na niewielkim obszarze centrum oraz rozległe peryferia.

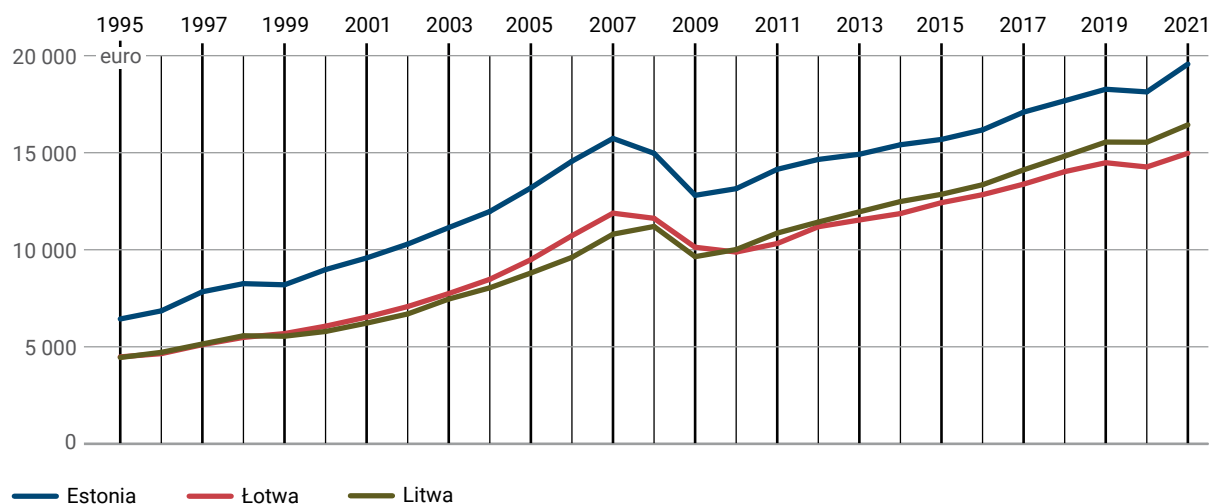
własnych, lecz także – i to w znacznym stopniu – model funkcjonowania państwa i lokalna kultura polityczna. Samorządy na Łotwie funkcjonują często na zasadzie „udzielnych księstw”, w których władze sprawują silne lokalne elity. Niektóre jednostki prowadzą nawet samodzielną politykę zagraniczną czy gospodarczą. Przykładowo jeszcze do niedawna (okres rządów Nilsa Ušakovsa w latach 2009–2019) Ryga utrzymywała specjalne relacje z Moskwą. Podobne zjawisko zachodziło w portowej Windawie (do 2021 r. zarządzał nią związany z Rosją Aivars Lembergs), dla której rozwoju ważne były stosunki ekonomiczne (głównie w obszarze tranzytu) z Rosją czy Białorusią. Analogiczne procesy mają też miejsce we wschodnich regionach, gdzie ważną rolę odgrywa współpraca ze wschodnimi i południowymi sąsiadami Łotwy. Bliskie kontakty zagraniczne np. łatgalskich samorządów skutkowały zacieśnianiem na przestrzeni ostatnich lat kooperacji gospodarczej m.in. z Białorusią. W konsekwencji priorytety rozwojowe wyznaczone przez stolicę nie zawsze szły w parze z wizją władz lokalnych. W wielu przypadkach relatywnie silna pozycja samorządowców przekłada się na brak zaufania między centrum a regionami, szczególnie gdy ugrupowanie rządzące którymś z nich toczy spór polityczny z władzami krajowymi.

Kolejny problem na linii centrum–peryferie to ogólnokrajowe animozje polityczne. Dzierżące od lat władzę na szczęblu rządowym partie centroprawicy uważają część konkurencyjnych ugrupowań za szkodliwe dla państwa i otaczają je niejako politycznym kordonem sanitarnym. W konsekwencji np. rządzone przez Socjaldemokratyczną Partię „Zgoda” samorządy na wschodzie są niekiedy traktowane jako ciało obce wewnątrz państwa. Ta polaryzacja polityczna sprawia, że realizowanie strategii rozwojowych napotyka na Łotwie dodatkowe bariery.

Bałtyckie asymetrie

Przepaść rozwojowa oddzielająca centrum od peryferii będzie się nadal pogłębiać, co wpłynie na zwiększanie się różnic społecznych i ekonomicznych pomiędzy Łotwą a pozostałymi państwami bałtyckimi. Już obecnie widać jej zapóźnienia względem sąsiadów. Wskazują na to dane ekonomiczne i badania społeczne urzędów statystycznych, a także informacje przekazywane przez instytucje europejskie. Litwa wyprzedziła Łotwę pod względem PKB *per capita* dekadę temu, zaś od czterech lat dystans między obiema gospodarkami rośnie.

Wykres 2. Wzrost PKB w poszczególnych państwach bałtyckich *per capita* w cenach stałych w latach 1995–2021



Źródło: Bank Światowy.

Łotwa odstaje też od pozostałych państw bałtyckich pod względem zarobków oraz tempa ich wzrostu. Średnia pensja netto w II kwartale 2022 r. była niższa niż w Estonii i na Litwie odpowiednio o 400 i 100 euro. Różnice dotyczą również minimalnego wynagrodzenia – obecnie Łotwa (620 euro) znajduje się pod tym kątem w ogonie UE (za nią są tylko dwa kraje – Rumunia i Bułgaria), a jeszcze w 2018 r. niemal dorównywała Litwie. Wartość podstawowego koszyka dóbr i usług w poszczególnych państwach bałtyckich przed radykalnym wzrostem inflacji w 2022 r. była podobna, jedynie Łotwa wyróżniała się nieco wyższymi cenami żywności. Oznacza to, że koszty życia są tam wyższe niż w pozostałych krajach regionu.

Tabela 3. Zarobki w poszczególnych państwach bałtyckich

	Średnie wynagrodzenie brutto w II kwartale 2022 r.	Minimalne wynagrodzenie brutto w 2023 r.
Litwa	1780 euro (ok. 1115 euro netto)	840 euro
Łotwa	1362 euro (ok. 997 euro netto)	620 euro
Estonia	1754 euro (ok. 1400 euro netto)	725 euro

Źródło: urzędy statystyczne państw bałtyckich.

Łotwa w porównaniu z resztą państw bałtyckich ma znacznie większy problem z migracjami, choć skutki kryzysu bankowego z lat 2007–2009 (po zapaści na rynku pożyczek w USA) były pod tym względem dość dotkliwe dla każdego z nich. Negatywne trendy w tym obszarze udało się osłabić na Litwie i w Estonii, gdzie od kilku lat odnotowuje się dodatni bilans migracyjny, co wynika

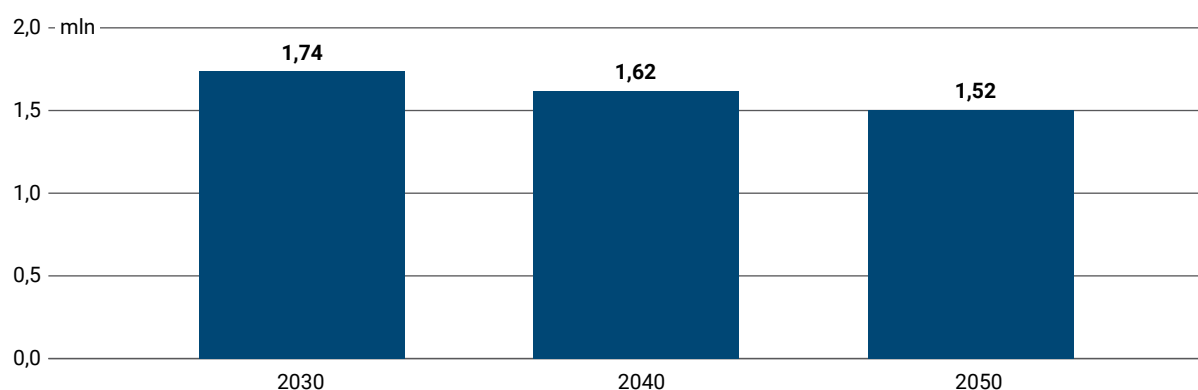
ze związanego ze wzrostem gospodarczym obserwowanym w tych krajach napływu imigrantów zarobkowych spoza UE (głównie z państw byłego ZSRR). Tendencja ta jest na tyle silna, że estoński rynek pracy zaczyna powoli przyciągać także Łotyszy. W ciągu ostatniej dekady ich liczba w Estonii wzrosła dwupółkrotnie. Ponadto łotewscy mieszkańcy pogranicza coraz częściej korzystają z usług świadczonych po estońskiej stronie granicy lub tam pracują.

Czy Łotwie grozi zapaść?

Aktualne próby rozwiązywania problemów strukturalnych – głównie poprzez wprowadzanie SSE – mogą okazać się niewystarczające. W najbliższych latach różnice rozwojowe na linii centrum–peryferia zapewne się nasilą. Będą one szczególnie widoczne między bogatymi przedmieściami stolicy a najbiedniejszą Łatgalią, na której sytuację wpłyną również konsekwencje wojny na Ukrainie (np. zerwanie części więzów gospodarczych z Rosją i Białorusią).

Bolączki najuboższego regionu z czasem dotkną także inne części kraju. Według szacunków do 2030 r. prawie połowa mieszkańców Łotwy będzie miała powyżej 50 lat, a liczba osób aktywnych zawodowo spadnie o jedną piątą. W ciągu najbliższych lat obniży się tempo rozwoju stolicy, co odbije się negatywnie na reszcie bogatej aglomeracji. Popandemiczne odbicie gospodarcze w Rydze wydaje się wolniejsze niż w Wilnie czy Tallinnie.

Wykres 3. Przewidywana liczba mieszkańców Łotwy w 2030, 2040 i 2050 r.



Źródło: szacunki ONZ.

Sytuację Łotwy krótkoterminowo zmieniłaby imigracja. Jej wzrost należy jednak uznać za mało prawdopodobny, gdyż społeczeństwo z niechęcią odnosi się do kwestii przybywania do kraju osób spoza europejskiego kręgu kulturowego. Z łotewskiej perspektywy problematyczny jest także napływ obywateli rosyjskojęzycznych z państw byłego ZSRR. Wyjątek stanowią Ukraińcy, których większa obecność wydaje się obecnie akceptowalna⁵. Lukę demograficzną mogłaby zapełnić również reemigracja Łotyszy mieszkających w innych państwach UE. Realizacja obu scenariuszy wymagałaby stworzenia atrakcyjnej oferty dla ludzi, którzy mieliby się osiedlić w łotewskich regionach. Bez poprawy infrastruktury (szpitale, szkoły, transport) i warunków ekonomicznych wariant reemigracji lub imigracji z wybranych krajów pozostanie mało realny.

Na państwo pozytywnie wpłynęłoby też przełamanie złej sytuacji wewnątrzpolitycznej. Poprawę w tym zakresie przyniosłoby załagodzenie podziałów etniczno-politycznych między łotewskojęzyczną większością a posługującą się rosyjskim mniejszością. Objawiają się one izolowaniem przez

⁵ Na przełomie grudnia 2022 r. i stycznia 2023 r. na Łotwie przebywało ok. 33 tys. ukraińskich uchodźców. Prawo do wykonywania pracy posiada 11 tys. z nich.

ugrupowania łotewskojęzycznego centrum i prawicy stronnictw wybieranych przez ludność rosyjskojęzyczną. Przekłada się to na brak zaufania np. między samorządami w Łatgalii, rządzonymi przez polityków z list Socjaldemokratycznej Partii „Zgoda”, i centroprawicowym rządem centralnym. Obniżenie temperatury sporów politycznych i zniwelowanie polaryzacji z pewnością zwiększyłoby szanse na współpracę międzyregionalną, a w rezultacie – na stopniowe zasypywanie różnic rozwojowych. Niestety z powodu trwającej wojny na Ukrainie podziały w społeczeństwie stają się tylko silniejsze⁶.

Długofalowo najbardziej prawdopodobny scenariusz dla Łotwy zakłada jej dalsze ubożenie i oddalanie się pod kątem rozwojowym od Litwy i Estonii. Ekonomicznie kraj będzie stopniowo zbliżać się do europejskiej ariergardy (biedniejszych państw Półwyspu Bałkańskiego) i tracić względem zamożniejszej północnej części Starego Kontynentu.

⁶ B. Chmielewski, J. Hyndle-Hussein, *Łotewskie batalie o pomniki*, „Komentarze OSW”, nr 458, 24.06.2022, osw.waw.pl.