

GOSPODARKA I FINANSE

NOWY MODEL WZROSTU DLA PAŃSTW EU-CEE

Jak uniknąć pułapki specjalizacji
i wykorzystać megatrendy?

**Wiedeński Instytut Międzynarodowych
Porównań Gospodarczych**
maj 2021



Ponad trzydzieści lat temu jedenaście państw członkowskich z Europy Wschodniej, Środkowej i Południowo-Wschodniej (EU-CEE) rozpoczęło transformację w stronę gospodarki rynkowej. Jednak mimo wielu pozytywnych osiągnięć obecny model wzrostu tych państw może w najbliższych latach ulec wyczerpaniu.



Do najważniejszych megatrendów, które będą nadal wpływać na tempo i kształt wzrostu regionu, należy zaliczyć zmiany technologiczne, demograficzne i te związane z ochroną środowiska.



Rządy powinny zastanowić się nad rozwiązaniami, które pozwolą opracować taki nowy, regionalny model wzrostu, który w nadchodzących dziesięcioleciach przyczyniłby się do trwałej i stabilnej integracji z Europą Zachodnią.

Spis treści

	PRZEDMOWA	2
	STRESZCZENIE SZCZEGÓŁOWE	3
1	WPROWADZENIE	6
	1.1 Rola rządów poszczególnych państw EU-CEE	6
	1.2 Jaka rola Niemiec i Unii Europejskiej?	8
	1.3 Czy istnieje alternatywa poza Unią?	8
2	KONTEKST HISTORYCZNY I OBECNE WYZWANIA	10
	2.1 Transformacja i integracja gospodarcza przed 2008 rokiem	10
	2.2 Po 2008 roku: doganianie Europy Południowej, ale różnice z Niemcami nie zmniejszają się już tak szybko	12
	2.3 Czy model wzrostu państw EU-CEE ulega wyczerpaniu?	14
3	ANALIZA MEGATRENDÓW	17
	3.1 Schematy specjalizacji gospodarczej	17
	3.2 Bezpośrednie inwestycje zagraniczne i pandemia COVID-19	26
	3.3 Zmiany strukturalne w przemyśle motoryzacyjnym	33
	3.4 Jak poradzić sobie z zieloną transformacją?	38
	3.5 Transformacja cyfrowa	45
	3.6 Spadek liczby ludności	53
4	SWOT	55
	4.1 Mocne strony	55
	4.2 Słabe strony	56
	4.3 Szanse	56
	4.4 Zagrożenia	57
5	PROPOZYCJE DZIAŁAŃ	59
	5.1 Zmiana kształtu debaty na poziomie unijnym i krajowym	59
	5.2 Skupienie na dziedzinach, w których udało się uniknąć pułapki specjalizacji. Rozwój Narodowych Systemów Innowacji. Budowa przedsiębiorczego państwa	60
	5.3 Skupienie się na tych obszarach, w których przewaga bogatych państw nie jest aż tak mocno zakorzeniona	60
	5.4 Maksymalne wykorzystanie wszystkich możliwych zasobów, szczególnie w ramach zielonej transformacji	61
	5.5 Zmiana słabości w mocne strony	62
	5.6 Wykorzystanie dostępnych narzędzi, aby ograniczyć niestabilność i lepiej rozdystrybuować zyski	63
6	WNIOSKI	56
	Bibliografia	57

PRZEDMOWA

Wschodnie kraje Unii Europejskiej (EU-CEE) mają za sobą okres w znacznej mierze korzystnego rozwoju gospodarczego. Po początkowym ostrym załamaniu na początku lat 90. ubiegłego wieku dochód *per capita* wzrastał stabilnie przez kolejne trzy dekady. Tendencja ta odzwierciedla fakt, że większość gospodarek regionu dokonała skutecznej integracji z łańcuchami wartości zachodnich korporacji – doprowadziło to do napływu zagranicznych inwestycji i transferu technologii.

Model wzrostu państw EU-CEE w nadchodzących latach najpewniej znajdzie się jednak pod dużą presją ze względu na czynniki demograficzne, technologiczne i te wynikające z kwestii środowiskowych. Oto kilka przykładów:

- Wskutek cyfryzacji i postępującego usieciowienia maszyn i towarów zmienia się też sam proces produkcji. Infrastruktura cyfrowa staje się kluczowym czynnikiem, jeśli chodzi o lokowanie nowych zakładów.
- Działania podjęte na rzecz walki ze zmianami klimatu i cele klimatyczne Unii skutkują powstaniem nowych technologii, sektorów i łańcuchów wartości. Zmiany zachodzą również w przepływach inwestycji kapitałowych.
- Odchodzenie od silników spalinowych zmienia warunki produkcji w przemyśle motoryzacyjnym, który jest jednym z najważniejszych sektorów dla całego regionu EU-CEE.

Przekształcenia, które dokonują się za sprawą tych trendów, stanowią wyzwanie polityczne, społeczne i ekonomiczne. Wyzwaniem jest również stworzenie konkurencyjnego, stabilnego modelu gospodarczego, który umożliwiłby przejście do fazy rozwoju opartego na innowacjach – a także dostarczyłby nowych miejsc pracy i przyczyniłby się do wypełnienia celów klimatycznych. Tego typu model nie wyłoni się za sprawą sił rynkowych. Potrzeba do tego ukierunkowanych działań państwa, przemysłowej polityki przemysłowej i podejmowania decyzji o charakterze politycznym – a także uregulowanej i sprawiedliwej transformacji oraz nowych powiązań między biznesem, związkami zawodowymi, uniwersytetami i rządami.

Jako Fundacja im. Friedricha Eberta (FES) – wraz z naszą gęstą siecią oddziałów i organizacji partnerskich rozsiadanych po całym regionie – chcielibyśmy odnieść się do tych ważnych przemian od strony politycznej. Do wspólnej dyskusji zapraszamy think tanki, związki zawodowe, partie polityczne, rządy i wszystkich członków społeczeństwa obywatelskiego. Interesuje nas to, w jaki sposób modele gospodarcze regionu mogą skorzystać na przejściu do bardziej zautomatyzowanego, scyfryzowanego i potencjalnie neutralnego klimatycznie świata – tak aby promować spójność społeczną i zrównoważony rozwój oraz większą konwergencję z krajami Zachodu. W tym celu Fundacja im. Friedricha Eberta zleciła napisanie poniższego raportu Wiedeńskiemu Instytutowi Międzynarodowych Studiów Ekonomicznych (WIIW). Autorom udało się stworzyć szczegółową analizę wyzwań, przed którymi stoją obecnie gospodarki EU-CEE – opracowali oni także praktyczne rekomendacje dla działań politycznych. Z naszego punktu widzenia raport ten jest ważnym wkładem w toczącą się debatę. Mamy nadzieję, że Czytelnicy i Czytelniczki będą mieli podobne odczucia.

Matthias Jobelius

szef Departamentu Europy Środkowej i Wschodniej Fundacji im. Friedricha Eberta

STRESZCZENIE SZCZEGÓŁOWE

Jedenaście państw członkowskich UE z Europy Centralnej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej (EU-CEE) ma za sobą trzy dekady integracji z Europą Zachodnią i przechodzenia do gospodarki rynkowej. Był to okres wielu sukcesów, ale także wyzwań – zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego jest w regionie dość duże. Czechy i Słowenia z łatwością wyprzedziły „stare” państwa Unii, takie jak Grecja czy Portugalia, i osiągnęły około 90 procent unijnego poziomu PKB *per capita*. Z kolei państwa takie jak Bułgaria osiągnęły niewiele więcej niż 50 procent tego poziomu.

Nasz raport wskazuje, że od 2007 roku proces zwiększania spójności między państwami EU-CEE a Zachodem Unii uległ spowolnieniu – szczególnie jeśli chodzi o bardziej rozwinięte kraje regionu. Wiele wskazuje również na to, że obecny model wzrostu może właśnie ulegać wyczerpaniu. Staramy się pokazać, że nawet liderom z grupy EU-CEE dotarcie do poziomu Niemiec, czy innych bogatych państw Europy Zachodniej, może zająć dziesięciolecia. Oznacza to, że najwyższy czas, aby zastanowić się nad nowym modelem wzrostu dla regionu.

Obecnie gospodarki państw EU-CEE są ściśle wyspecjalizowane (jako „gospodarki fabryczne”). Duży nacisk położony jest na produkcję, która okazuje się najmniej zyskową częścią łańcucha wartości. Sytuacja ta jest lustrzanym odbiciem rozwiązań z Europy Zachodniej, w której najbardziej rentowne sektory gospodarki są w większości przypadków obsługiwane przez międzynarodowe korporacje. Z punktu widzenia poziomów dochodu, państwa EU-CEE już dawno powinny były rozpocząć proces specjalizacji w stronę bardziej dochodowych części łańcucha wartości – w tym obsługi central wielkich, ponadnarodowych firm. To, że taki proces jak dotąd nie nastąpił, może wskazywać na istnienie pewnego rodzaju strukturalnej „pułapki”.

W nadchodzących latach państwa EU-CEE będą nadal podlegały wpływowi megatrendów, takich jak zmiany klimatu, rewolucja cyfrowa, spadek liczby ludności czy duże zmiany w strukturze przemysłu motoryzacyjnego. W kontekście pandemii COVID-19 możliwe jest także przenoszenie produkcji bliżej kra-

jów pochodzenia. Wszystkie te trendy stanowią zagrożenie dla obecnego modelu wzrostu państw EU-CEE, ale mogą także okazać się szansą. Aby zminimalizować ryzyka związane z nową sytuacją i w pełni wykorzystać przyszłe możliwości, potrzeba rozsądnych rozwiązań zarówno na poziomie Unii jak i poszczególnych państw.

Obecny model wzrostu dla EU-CEE jest silnie zależny od bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) – i chociaż na razie niewiele wskazuje na to, by inwestorzy mieli odwrócić się od regionu, to najprawdopodobniej nie należy już spodziewać się dużego wzrostu opartego na tym źródle finansowania. W efekcie pandemii COVID-19, szansą dla państw EU-CEE może okazać się przenoszenie produkcji bliżej krajów pochodzenia – ale i tę sytuację trudno uznać za radykalnie zmieniającą zasady gry. Zdajemy sobie sprawę, że kwestia repatriacji dochodów inwestorów staje się coraz ważniejszym tematem debaty politycznej w krajach EU-CEE. Bardzo często jest on jednak poruszany z jednej, negatywnej strony. Tymczasem warto zaznaczyć, że odpływ dochodu za granicę jest przynajmniej częściowo kompensowany za sprawą lokalnych reinwestycji zysków oraz wynikających z tego nadwyżek handlowych.

To, że przemysł samochodowy odgrywa tak ważną rolę w państwach Grupy Wyszehradzkiej, a także w Słowenii i w Rumunii, sprawia, że gospodarki tych państw okazują się bardzo wrażliwe na strukturalne przeobrażenia tego sektora. Producenci aut muszą stawić czoła zmieniającym się regulacjom, a także przemianom postaw konsumenckich i wyzwaniom związanym z łańcuchami dostaw. Jak dotychczas w krajach EU-CEE nie poczyniono dużych postępów, jeśli chodzi o wdrożenie produkcji samochodów elektrycznych.

Wciąż niechętny stosunek państw EU-CEE do zielonej transformacji wynika z wielu złożonych czynników historycznych, politycznych i gospodarczych. Czynniki te są niekiedy źródłem sporów z resztą krajów Unii. Warto jednak podkreślić, że chociaż państwa EU-CEE rzeczywiście pozostają w tyle, jeśli chodzi o zmiany ekologiczne, to różnice między nimi a Europą Zachodnią zazwyczaj nie są ogromne, a ogólny trend zmierza w dobrym kierunku. Transformacja ekologicz-

na krajów EU-CEE będzie wymagała silnego wsparcia ze strony państwa – tak by nie dopuścić do zapóźnienia względem innych krajów Unii. Wsparcie państwowe przyczyni się także do pełnego wykorzystania szans i możliwości, jeśli chodzi o dążenie do pełnego zatrudnienia i wdrażania innowacji oraz „bardziej zielonych” łańcuchów wartości.

Kolejnym czynnikiem, który może spowodować znaczne przyspieszenie wzrostu gospodarczego w regionie, jest rewolucja cyfrowa. Bardzo daleko posuniętą cyfryzację swojej gospodarki przeprowadziła już Estonia. Inne państwa EU-CEE także mogą pochwalić się sukcesami w poszczególnych sferach cyfryzacji. Kilka krajów ma też spory potencjał, jeśli chodzi o wypracowanie nowego modelu wzrostu opartego na łańcuchach wartości bazujących na technologiach zaawansowanej produkcji cyfrowej (*advanced digital production* – ADP) i rozpowszechnianiu się przemysłu 4.0. Rozwój nowych środowisk przemysłowych to szansa, aby postawić na specjalizację w usługach cyfrowych, potrzebną we wdrażaniu technologii ADP. Z punktu widzenia przewag komparatywnych, dobre systemy edukacji i zaawansowane umiejętności cyfrowe młodych mieszkańców są zdecydowanie zaletą. Należy jednak podkreślić, że zagrożeniem dla tego typu przemian może być brak odpowiednich specjalistów z branży IT, wynikający z dużej liczby emigracji.

Region UE-CEE posiada też kilka innych mocnych stron, które mogą być oparciem dla przejścia do nowego modelu wzrostu. Z punktu widzenia standardów Europy Centralnej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej (CESEE), państwa Europy Środkowo-Wschodniej (EU-CEE) są generalnie stabilne pod względem politycznym i społecznym. Wielu z nich udało się stworzyć jakiś zaawansowany technologicznie sektor o wysokim potencjale eksportowym oraz wypracować kluczową przewagę komparatywną na rynku (przykładem może tu być rynek leków). Te same państwa borykają się jednak z kilkoma istotnymi problemami, np. malejącym odsetkiem populacji w wieku produkcyjnym. Z kolei w niektórych krajach regionu odwróceniu uległa tendencja zwiększania spójności instytucjonalnej i integracji z Europą Zachodnią. W międzynarodowych porównaniach niektóre kraje EU-CEE – szczególnie te z Południowego Wschodu – kiepsko wypadają też pod kątem jakości systemów kształcenia i cyfryzacji.

Pierwszym priorytetem w przejściu do nowego modelu wzrostu powinna być zmiana debaty wokół kwestii makroekonomicznych – zarówno na poziomie lokalnych rządów, jak i całej Unii. Polityka budżetowa i monetarna powinny pozostać jak najbardziej elastyczne – szczególnie w czasach obecnej pandemii, ale także w okresach odbudowy gospodarczej czy, szerzej, podczas różnego rodzaju transformacji, o których była wcześniej mowa. Wprowadzanie jakichkolwiek reform związanych z dostosowaniem modelu wzrostu do warunków nowej światowej gospodarki jest z pewnością

łatwiejsze, gdy popyt zagregowany pozostaje na wysokim poziomie. Tymczasem mechanizmy wpisane w samą strukturę Unii Europejskiej częstokroć sprawiają, że popyt okazuje się niedostateczny – dzieje się tak np. w przypadku Paktu na Rzecz Stabilności i Rozwoju. W tym kontekście Państwa EU-CEE powinny wzmoczyć wysiłki dyplomatyczne, aby korzystne dla nich rozwiązania wprowadzone na czas pandemii zostały przyjęte na stałe.

Drugim priorytetem dla regionu jest odejście od obecnej specjalizacji na rzecz udziału w bardziej dochodowych częściach łańcucha wartości. Państwa EU-CEE powinny stać się przyjaznym miejscem dla centrali dużych, międzynarodowych firm, a także rozwijać różne sektory niezwiązane bezpośrednio z produkcją (między innymi marketing, badania i rozwój [R&D] czy logistykę). Obszary, w których zmiana ta już się dokonała, powinny być nadal aktywnie wspierane (pozytywnym przykładem może być przemysł farmaceutyczny). W przeciwieństwie do krajów Azji Wschodniej, państwa EU-CEE mają ograniczone możliwości pomagania swoim „narodowym czempionom” – niemniej jednak mają one pewien zakres działań w tej dziedzinie. Działania te powinny zostać podjęte, aby stworzyć duże firmy, które byłyby bardziej konkurencyjne na światowych rynkach. Aktualne polityki przemysłowe powinny skupiać się na Narodowych Systemach Innowacji, w których większy nacisk należy położyć na badania i rozwój. Ogólnym celem powinno być wykształcenie się „rozwojowego” czy też „przedsiębiorczego” państwa, w którym zachodziłaby ścisła współpraca ministerstw, uniwersytetów i sektora prywatnego. Państwo powinno też zwiększyć swoją rolę w finansowaniu i zarządzaniu badaniami podstawowymi, aby wspomóc najbardziej obiecujące firmy. Warto także podkreślić, że w ramach obecnych unijnych zasad dotyczących zakazu pomocy państwowej, wskazuje się wiele wyjątków dla finansowania innowacji oraz sektora badań i rozwoju. Wszystkie państwa EU-CEE otrzymują na te cele znaczne środki z różnych regionalnych funduszy unijnych.

Trzecim priorytetem powinno być pełne wykorzystanie możliwości, jakie niesie za sobą rewolucja cyfrowa (której tempo przyspieszyło jeszcze bardziej, odkąd trwa pandemia). W regionie na palcach jednej ręki można policzyć państwa, które poczyniły znaczące postępy w cyfryzacji swoich gospodarek – w tej dziedzinie przewaga Europy Zachodniej nad krajami EU-CEE jest relatywnie niewielka. Należy także podkreślić, że w sektorze digitalizacji bariery wejścia są generalnie niższe niż w innych, a budowa infrastruktury okazuje się łatwiejsza niż np. w produkcji. W cyfrowej gospodarce ogromną rolę odgrywa kapitał ludzki, który generalnie jest mocną stroną większości państw regionu. Przykładem wdrażania „najlepszych praktyk”, jeśli chodzi o cyfryzację, jest Estonia, a inne kraje mogą z powodzeniem czerpać z jej doświadczeń. Warto jednak podkreślić, że silny wzrost oparty na cyfryzacji może powiększyć różnice między miastem a wsią, a także niekorzystnie wpły-

nać na nierówności między pokoleniami. Ograniczenie tych niekorzystnych skutków będzie wymagało prze-myślanych działań na rynku pracy oraz wdrożenia rozsądnych rozwiązań edukacyjnych. Należy także zadbać o to, aby inwestycje w infrastrukturę cyfrową objęły w odpowiedniej mierze obszary wiejskie.

Czwarty priorytet to bardziej ekologiczna gospodarka. Należy wykorzystać wszystkie dostępne zasoby, aby odpowiednio sfinansować przejście na zieloną energię i czerpać z tego przejścia maksymalne korzyści. Państwa EU-CEE mają dostęp do ogromnych środków, których mogą im pozazdrościć inne państwa Europy Centralnej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej, niebędące członkami UE. Dużo z tych środków jest obecnie bezpośrednio powiązane z celami środowiskowymi. Rządy państw EU-CEE powinny stawiać na firmy z wysokim potencjałem innowacyjnym (włączając w to małe i średnie przedsiębiorstwa), wspierać powstawanie działów Badań i Innowacji (R&I) w dużych firmach i dostosować programy wyższych uczelni w taki sposób, aby stały się one kuźnią ekspertów w dziedzinie zielonej gospodarki. Szczególny nacisk powinien zostać położony na te sektory, w których istnieją szanse na szybki „skok technologiczny”.

Piątym priorytetem powinna być walka z niżem demograficznym – rządy powinny wykorzystywać dostępne narzędzia, aby zachęcać do automatyzacji najniżej opłacanych miejsc pracy. Należy zauważyć, że negatywne trendy demograficzne same w sobie będą wywierały presję na proces automatyzacji – mniej pracowników na rynku będzie oznaczało powrót „rynku pracownika”, wzrost płac oraz więcej bodźców dla firm i sektora publicznego, aby inwestować w technologie oszczędzające na sile roboczej. Warto jednak podkreślić, że rządy mogą przyspieszyć ten trend np. dzięki podnoszeniu płacy minimalnej – takie działanie powinno wymusić na pracodawcach dalszą automatyzację najniżej opłacanych stanowisk. Państwo powinno także aktywnie działać na rynku pracy oraz inwestować w odpowiednią edukację, aby ułatwić pracownikom przejście do lepiej płatnych zawodów o większej wydajności – aby było pewne, że osoby, które stracą pracę w wyniku powszechnej automatyzacji, nie zostaną zagrożone długotrwałym bezrobociem. Koszty zatrudnienia powinny pozostać niskie (w przeciwieństwie do kosztów zwalniania). Szczególną uwagę należy zwrócić na programy przekwalifikowania, które powinny być obszerne, dobrze dofinansowane, a także dostosowane do wymogów nowoczesnej gospodarki (zautomatyzowanej i cyfrowej). Osobom, które zdecydują się na przekwalifikowanie, należy zapewnić odpowiednie wsparcie finansowe na cały okres trwania takiego szkolenia.

Szósty priorytet dotyczy ograniczenia negatywnych skutków wszystkich powyższych przeobrażeń – zarówno w wymiarze ekonomicznym jak i społecznym. Reformy te będą kosztowne, co oznacza dalszy wzrost wydatków państwa względem PKB. Budżet państwa bę-

dzie musiał zwiększyć swoje przychody. Istnieje kilka sposobów, żeby to zrobić – ale niezależnie od tego jednym z priorytetów powinno być wdrażanie bardziej progresywnego systemu podatkowego (w 2013 roku taki ruch wykonały Czechy i Słowacja). Takie rozwiązanie zwiększa wpływy budżetowe i przyczynia się do zniwelowania nierówności społecznych bez wywoływania bolesnych skutków gospodarczych.

Podsumowując, nasz raport wskazuje na ogromne możliwości, które stoją przed państwami EU-CEE w nowym, bardziej zielonym, scyfryzowanym i zautomatyzowanym otoczeniu. Na tle Europy Zachodniej kraje te w wielu dziedzinach wypadają całkiem nieźle – a tam, gdzie mają jeszcze sporo do nadgonienia, różnice często nie są aż tak duże. Pełne wykorzystanie trendów, które najprawdopodobniej będą miały ogromny wpływ nie tylko na lata 20. XXI wieku, w połączeniu z odpowiednią polityką makroekonomiczną (zarówno na poziomie krajowym jak i unijnym), powinno położyć podwaliny pod trwałą i stabilną integrację z Europą Zachodnią. Wymaga to jednak rozsądnych działań rządów już teraz. W innym razie czekać nas może niebezpieczeństwo stagnacji, jeśli chodzi o poziom życia (względem krajów Zachodu), trwanie w kiepskich standardach ekologicznych i walka z politycznymi konsekwencjami wzrastających nierówności i niepewności ekonomicznej. Są to ryzyka, na które nie możemy sobie pozwolić.

1

WPROWADZENIE

Minęło ponad trzydzieści lat, odkąd w Europie Centralnej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej (CESEE) upadł komunizm, a państwa tego regionu rozpoczęły transformację w stronę gospodarki rynkowej. Od 2004 roku jedenaście z tych państw należy do struktur europejskich (EU-CEE). Wstąpienie do Unii wymagało spełnienia kryteriów Kopenhaskich, przyjęcia prawa wspólnotowego, a także wprowadzenia kilku istotnych zmian gospodarczych. Od tamtego czasu, mimo wielu różnic, państwa EU-CEE zdecydowały się realizować dość podobny model gospodarczy¹.

Ogólnie rzecz biorąc, model ten zapewnił im wysoki poziom spójności z Europą Zachodnią. Kiedy spojrzymy na rok 1995 (jest to pierwszy rok, z którego mamy pełne dane), zobaczymy, że jedenaście interesujących nas państw regionu miało dochód *per capita* (pod względem parytetu siły nabywczej) na poziomie 40 procent poziomu krajów unijnych. W 2020 osiągnęły one poziom 72 procent². Warto także zaznaczyć, że po kryzysie finansowym z 2008 roku proces integracji był kontynuowany. Jednak rzut oka na bogatsze państwa regionu pozwala stwierdzić, że tempo nadrobienia zaległości do najbardziej dochodowych gospodarek Unii (takich jak Niemcy) w dużym stopniu uległo spowolnieniu.

Nasz raport zaczynamy od postawienia dwóch hipotez. Pierwsza dotyczy bezpośrednio modelu wzrostu państw EU-CEE: uważamy, że o ile model ten okazał się w dużej mierze skuteczny, jeśli chodzi o zwiększanie spójności z bogatszymi obszarami Unii, o tyle aktualnie może on ulegać wyczerpaniu. Odnosi się to szczególnie do państw o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego, takich jak Czechy czy Słowenia. Takie postawienie sprawy każe

zastanowić się nad strukturalnymi ograniczeniami obecnego modelu. Zgodnie z drugą hipotezą, wyzwania wynikające z tych strukturalnych ograniczeń przybierają obecnie na sile ze względu na czynniki zewnętrzne i trendy o charakterze globalnym, do których należy zaliczyć przemiany technologiczne, demograficzne i środowiskowe, a także te dotyczące restrukturyzacji przemysłu i zmian w obrębie światowych łańcuchów wartości. Wszystkie te czynniki stwarzają zarówno szanse jak i zagrożenia dla przyszłego potencjału integracji gospodarczej krajów EU-CEE. Jak będziemy się starali pokazać w rozdziale 3, trendy te oddziałują na organizmy państw EU-CEE w dość specyficzny sposób. Mają one także szczególny wpływ na obecny model wzrostu gospodarczego – sytuację tę należy rozpatrywać zarówno pod kątem wyjątkowych szans, ale także określonych zagrożeń.

Chcemy jednak podkreślić, że w tym raporcie mamy zamiar skupić się raczej na możliwościach i wyborach, które stoją przed aktorami uczestniczącym w tym długim procesie zmian. Tymi aktorami są państwa i firmy z regionu, ale także Unia Europejska jako całość. Należy mieć na uwadze, że każdy z tych graczy ma tu do odegrania aktywną rolę. Mamy zamiar nakreślić gotowe rozwiązania, możliwe do zastosowania w długim i średnim okresie, które przyczynią się do trwałego polepszenia poziomu życia mieszkańców państw należących do grupy EU-CEE.

1.1 ROLA RZĄDÓW POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW EU-CEE

Chcemy rozpocząć raport od ogólnej uwagi, że rządy państw EU-CEE mają do odegrania istotną rolę, jeśli chodzi o adaptację obecnego modelu wzrostu do różnego typu zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń. Wszystko wskazuje na to, że będzie to rola większa niż ta, do której przywykliśmy. Dotychczasowy model wzrostu państw EU-CEE opierał się w dużej mierze na niewielkiej ingerencji państwa w gospodarkę³ – co mo-

¹ Model ten był w wielu miejscach opisywany jako „neoliberalny” lub „integracyjny”, chociaż należy mieć na uwadze, że „neoliberalizm” pod auspicjami Unii Europejskiej różni się od zdecydowanie bardziej radykalnego neoliberalizmu wdrażanego w innych częściach świata.

² Cytowane dane pochodzą z AMECO, corocznej makroekonomicznej bazy danych Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji Europejskiej. Podane Liczby odnoszą się do średnich arytmetycznych (prostych, nieważonych) dla jedenastu krajów EU-CEE. Pomimo Brexitu, AMECO nadal używa 15 państw Unii jako benchmarku dla analizy porównawczej. W raporcie także stosujemy takie rozwiązanie metodologiczne.

³ W tym wypadku istotny jest kontekst porównawczy. Względem Europy Zachodniej wydatki rządowe państw EU-CEE (mierzone jako udział w PKB) są dość niskie. Jest to jedno z wyzwań, z którym trzeba się zmierzyć, jeśli państwa regionu chcą się stać „państwami rozwojowymi” (*developmental states*).

że wydawać się nietypowe, biorąc pod uwagę wysoki stopień zglobalizowania tych gospodarek mierzony relacją bilansu handlowego do PKB (Rodrik 1996). Generalnie, im bardziej dany kraj wystawiony jest na działanie procesów globalizacyjnych, tym większa powinna być rola państwa, aby ochronić swoich obywateli przed dużą zmiennością gospodarczą. Państwo powinno też starać się w miarę równo redystrybuować zyski (często całkiem spore) i koszty, które wynikają z globalizacji. Warto jednak podkreślić, że kraje EU-CEE jak dotychczas raczej nie powielały tego schematu – ich duża otwartość ekonomiczna nie szła w parze ze wzrostem roli państwa, a stosunek wydatków publicznych do PKB był, jak na unijne standardy, niewielki. Sytuacja ta najpewniej ulegnie trwałej zmianie – i to nie tylko ze względu na ostatni, skokowy wręcz, wzrost aktywności państwa w sferze ekonomicznej, spowodowany pandemią. Aby zmodyfikować obecny model wzrostu gospodarczego, potrzeba dużej siły państwa. Szczególną rolę powinna w tym procesie odgrywać polityka przemysłowa. W kontekście krajów EU-CEE oznacza to dwie kwestie.

Po pierwsze, rządy państw regionu mogłyby zintensyfikować działania na rzecz tworzenia firm, które przodowałyby w innowacjach (na wzór „narodowych czempionów” powołanych do życia w paru krajach Wschodniej Azji). Japonia, Korea Południowa, Tajwan i Chiny dołączyły do ścisłej czołówki, jeśli chodzi o innowacje technologiczne, właśnie za sprawą takich firm. Przedsiębiorstwa te następnie okazały się bardzo konkurencyjne na rynku międzynarodowym i znacząco poszerzyły swoje własne zdolności badawczo-rozwojowe. Brak silnych, nowatorskich firm należy uznać za dużą słabość obecnego modelu wzrostu państw EU-CEE (choć należy zaznaczyć, że słabość tą dzielą one także z obszarem byłego NRD czy państwami południa Unii, takimi jak Portugalia czy Grecja)⁴. Jest to tyle ważne, że często to właśnie ten czynnik decyduje o tym, czy dane państwo będzie w stanie nadrobić różnicę dzielące je z Europą Zachodnią, czy też pozostanie na długo państwem z „drugiego szeregu”.

Innego sposobu na myślenie o polityce przemysłowej państw EU-CEE dostarcza pojęcie „przedsiębiorczego państwa” (Mazzucatto 2016) – państwa, które jest w stanie kreować nowe rynki i wspierać rozwój nowego rodzaju aktywności gospodarczych i produktów. Jest to wprawdzie ogromne wyzwanie, ale podjęcie tego wy-

zwania niesie za sobą ogromny potencjał. Zgodnie z opinią niektórych badaczek (Mazzucatto 2016, Wade 2012, Wade 2014), gospodarki o najwyższym poziomie rozwoju technologicznego (np. Stany Zjednoczone), zawdzięczają swoją obecną pozycję właśnie roli państwa oraz jego organów, które na różnych szczeblach aktywnie wspierały rozwój nie tylko nowych technologii, ale także całych rynków. Przejście na model przedsiębiorczego państwa musi opierać się na profesjonalnych kadrach. Wymaga także stworzenia gęstej siatki wyspecjalizowanych instytucji⁵ – zarówno publicznych jak i prywatnych – które zapewniałyby odpowiednie zaplecze badawcze i wsparcie techniczne. Trzeba też podkreślić, że działania państw bądź jego organów nie zachodzą w próżni – aktorzy publiczni powinni dążyć do jak największej interakcji z takimi podmiotami jak uniwersytety, banki finansujące projekty rozwojowe, a przede wszystkim z firmami będącymi potencjalnymi potentatami w danej branży czy dziedzinie technologii (nawet jeśli firmy te są jeszcze we wczesnej fazie rozwoju). Rola tych firm jest nie do przecenienia. Należy bowiem podkreślić, że za ideą „przedsiębiorczego państwa” nie stoi chęć zastąpienia podmiotów prywatnych przez publiczne. Idzie tu raczej o dopełnienie działalności firm wszędzie tam, gdzie ich aktywność może okazać się niewystarczająca – a więc w takich sferach jak badania podstawowe, infrastruktura czy usługi edukacyjne. Przezorne i dalekowzroczne państwo jest w stanie wspierać zdolności innowacyjne firm za pomocą rozbudowanych narodowych systemów innowacji (NIS). W rezultacie firmy te przyczynią się do wzmocnienia ogólnej innowacyjności otoczenia gospodarczego.

Te dwa podejścia – streszczające się w hasłach „przedsiębiorcze państwo” i „narodowi czempioni” – zawierają w sobie wiele elementów, które mogą być w różnym stopniu implementowane w krajach EU-CEE. Jednak żadnego z nich nie należy traktować jako odgórnego, gotowego rozwiązania dla konkretnych wyzwań – obecnych i przyszłych – stojących przed modelem wzrostu państw EU-CEE. Kiedy spojrzymy na oba podejścia zbiorczo, zobaczymy, że istnieją dwie kluczowe trudności, jeśli chodzi o bezpośrednią implementację tych rozwiązań w interesującym nas regionie.

Po pierwsze, powielenie modelu azjatyckiego i utworzenie firm podobnych do „narodowych czempionów” jest po prostu niemożliwe, biorąc pod uwagę obecny kształt Unii Europejskiej. Firmy te, a także ich odpowiedzialni w Europie Zachodniej, zawdzięczają bowiem swój sukces bardzo długiemu okresowi „inkubacji”. Przez dziesięciolecia były one subsydiowane i mocno chronione przez swoje narodowe rządy. Niezależnie od tego, że takie bezpośrednie zaangażowanie państwa w rozwój firmy nie zawsze musi kończyć się sukcesem (patrz doświadczenie krajów Ameryki Południo-

⁴ Należy jednak mieć na uwadze, że posiadanie silnych, konkurencyjnych na arenie międzynarodowej firm nie przekłada się automatycznie na szybki wzrost. Weźmy przypadki Włoch i Japonii. Oba te kraje mogą się pochwalić skomplikowanymi technologicznymi i innowacyjnymi firmami. A jednak jeśli chodzi o wzrost, to od dekad państwa te radzą sobie słabo. Dlaczego? Po pierwsze, kluczowe dla rozwoju takich firm okazuje się otoczenie makroekonomiczne w danym państwie. Po drugie, może istnieć duża rozbieżność między wpływem, jaki dana firma ma na rodzimą gospodarkę, a jej rzeczywistymi wynikami i działalnością tego przedsiębiorstwa (np. sposobem, w jaki dokonuje relokacji swojej produkcji międzynarodowo).

⁵ Przykładami mogą być DARPA i NASA w Stanach Zjednoczonych oraz niemiecka Fraunhofer-Gesellschaft.

wej⁶), należy także wziąć pod uwagę obecne uwarunkowania. Różne formy protekcjonizmu, czy też bardziej ekstensywnej polityki przemysłowej i pomocy państwa, które były kiedyś szeroko akceptowalne w Europie Zachodniej (a wciąż występują np. w Chinach), w świetle obecnego porządku prawnego Unii nie mogą być już stosowane. Zwróćmy uwagę, że takie działania, jak wprowadzenie cła na importowane towary albo jakiegokolwiek próby ograniczenia dostępu do rynku wewnętrznego, są dziś w zasadzie nie do pomyślenia. Podobnie subsydiowanie własnych, narodowych firm wydaje się nie do pogodzenia z unijną zasadą uczciwej konkurencji.

Po drugie, nawet jeśli nie istniałyby ograniczenia wynikające z członkostwa w UE, to na dzień dzisiejszy większość państw EU-CEE nie posiada odpowiednich zasobów instytucjonalnych, aby kompleksowo wspierać rozwój „narodowych czempionów” czy też wdrożyć model przedsiębiorczego państwa. Warto podkreślić, że kraje takie jak Niemcy zawdzięczają swój sukces po II wojnie światowej istnieniu odpowiednich firm, ale także systemów szkolenia czy też innowacyjnego „otoczenia”, które wspierałoby badania podstawowe. Pamiętajmy jednak, że mimo wielu postępów, porządek instytucjonalny państw EU-CEE nie wytrzymuje porównania z takimi flagowymi przykładami jak Niemcy. Szczególnie że w ostatniej dekadzie jakość instytucji w niektórych częściach regionu uległa pogorszeniu, co powoduje dodatkowe trudności. I chociaż sytuacja jest niezwykle różnorodna, to należy stwierdzić, że przynajmniej w przypadku niektórych krajów możliwość wprowadzania modelu przedsiębiorczego państwa wydaje się mocno nierealistyczna.

Powyższe ograniczenia uważamy za bardzo istotne – pokazują one bowiem, że rządy państw EU-CEE muszą działać w określonych, zastanych warunkach. Postaramy się jednak wskazać te obszary, w których większa aktywność państwa nie narusza unijnych zasad i jest jednocześnie możliwa z punktu widzenia dostępnego zaplecza instytucjonalnego krajów EU-CEE (aktywność ta jest także pożądana z punktu widzenia obecnych uwarunkowań politycznych). Niewiele krajów na świecie może liczyć na pełne wdrożenie omawianych przez nas rozwiązań. Jednak stwierdziwszy to, mamy nadzieję pokazać, że istnieje bardzo wiele konkretnych elementów, które rządy państw EU-CEE są w stanie wdrożyć, aby przejść do nowego, bardziej stabilnego modelu wzrostu gospodarczego.

1.2 JAKA ROLA NIEMIEC I UNII EUROPEJSKIEJ?

Przez ostatnie 30 lat obecny model wzrostu sprawiał, że gospodarki państw krajów EU-CEE (w porównaniu do krajów Europy Zachodniej) miały dość niski udział państwa w stosunku do ich PKB. Natomiast stosunek eksportu do PKB był względnie wysoki. Oznacza to, że w interesujących nas państwach popyt wewnętrzny nie okazuje się aż tak istotnym czynnikiem dla wzrostu jak eksport.

Biorąc pod uwagę to, że znaczna część towarów i usług przeznaczona jest na rynki Europy Zachodniej, za kolejny ważny czynniki popytowy państw EU-CEE należy uznać tempo wzrostu bogatych państw Unii. Rozwój gospodarczy państw regionu powiązany jest więc bezpośrednio ze wzrostem dużych gospodarek unijnych. Relacja ta ma odbicie we wszystkich przepływach kapitałowych, w inwestycjach, transferach pieniężnych i przepływach towarowych, a także w turystyce i usługach.

Po kryzysie finansowym z 2008 roku tempo wzrostu w większości starych krajów Unii uległo spowolnieniu. W latach 2010–2019 wzrost realnego PKB dla krajów starej piętnastki wynosił średnio 1,5 procent rocznie. Jest to znaczna różnica w porównaniu ze średnią sprzed 2007 roku, która wynosiła 2,5 procent. Na to ogólne spowolnienie składają się głębokie spadki koniunktury w niektórych krajach EU-15, takich jak Grecja (w której rzeczywiste tempo wzrostu PKB dla lat 2010–2019 wynosiło średnio –2 procent rocznie), Włochy (0,3 procent rocznie) i Portugalia (0,8 procent rocznie). Należy jednak podkreślić, że na wyniki te wpływ miała także polityka unijna, oparta na mylnym przeświadczeniu o konieczności „zaciskania pasa” (Heimberger 2016).

Biorąc pod uwagę, jak ściśle powiązane gospodarczo są ze sobą nowe i stare kraje Unii, istnieje ryzyko, że państwa EU-CEE też wpadną w spiralę niskiego wzrostu. Dlatego w raporcie pochylimy się także nad tym, jaki kształt przybiera obecnie polityka EU w tej dziedzinie. Wskażemy również te zmiany, które mogłyby przyczynić się do wyższego wzrostu gospodarczego państw EU-CEE.

1.3 CZY ISTNIEJE ALTERNATYWA POZA UNIĄ?

Zarówno w krajach EU-CEE, jak i w Europie Zachodniej, kryzys finansowy z 2008 roku miał istotne konsekwencje polityczne. Jedną z nich było wrażenie, że możemy już mówić o „Europie dwóch prędkości” i że kraje EU-CEE są tu traktowane niejako po macoszemu. Adam Tooze (2018) podkreśla na przykład, że kryzys finansowy znacząco zmienił relacje między interesującym nas regionem a bogatymi państwami Unii – od teraz kraje Europy Zachodniej miałyby wspierać państwa EU-CEE

⁶ Państwa Ameryki Południowej w tym sensie raczej szukały renty, niż dokonywały modernizacji. W krajach EU-CEE wszystkie strategiczne sektory gospodarki są nadal publiczne. W efekcie państwa te prowadzą politykę przemysłową poprzez bezpośrednie zarządzanie tymi sektorami. Istnieją pewne przesłanki, żeby stwierdzić, że tego typu firmy państwowe częściej w swoich działaniach kierują się poszukiwaniem renty niż rzeczywistą modernizacją.

w nowym, selektywnym trybie⁷. Iwan Krastew i Stephen Holmes (2020) sugerują z kolei, że „kryzys 2008 roku miał tak katastrofalne skutki ideologiczne, a nie tylko gospodarcze”. Uważają oni, że kryzys finansowy nie tylko obnażył brak solidarności między krajami EU-CEE i Europą Zachodnią, ale pogrzebał także mit, że model znany z bogatych państw jest możliwy do wdrożenia u innych: „sytuacja naśladowcy to często dramat psychologiczny. Staje się ona jednak wręcz katastrofą, kiedy w toku naśladowania imitator orientuje się, że jego wzorzec właśnie zderzył się z górą lodową”.

Tego typu rozważania obudziły niepokoje, jakoby niektóre kraje regionu miały obrać kurs na czołowe zderzenie z Unią. Uważamy, że tego typu spekulacje są bezpodstawne. Opuszczenie struktur europejskich nie jest realistyczną opcją dla któregokolwiek z jedenastu krajów EU-CEE – z pewnością takie rozwiązanie nie byłoby też w ich interesie. Państwa regionu mogą mieć oczywiście mniej lub bardziej uzasadnione pretensje w relacjach z Brukselą, jednak w tym momencie niezmiernie trudno byłoby znaleźć dla tych relacji jakąkolwiek sensowną alternatywę. Jak będziemy się starali pokazać, państwa EU-CEE czerpią z członkostwa w Unii bardzo dużo różnorodnych korzyści.

Nasz raport ma następującą strukturę: w rozdziale 2 przyglądamy się historycznym uwarunkowaniom obecnego modelu wzrostu dla państw EU-CEE. Chcemy wyjaśnić, w jaki sposób te przeszłe czynniki wciąż kształtują obecne wyzwania, z którymi musi zmierzyć się region. W rozdziale 3 szczegółowo analizujemy sześć najważniejszych megatrendów. Rozdział 4 poświęciliśmy w całości analizie SWOT. Podsumowujemy w nim wnioski z rozdziałów 2 i 3, w taki sposób, aby wskazać mocne i słabe strony regionu oraz szanse i zagrożenia, które się z nimi wiążą. W rozdziale 5 podajemy konkretne rozwiązania dla rządzących. Rozdział 6 poświęciliśmy ogólnym wnioskom.

⁷ Szwecja i Dania otrzymały dostęp do linii swapowych od EBC, natomiast „Polska i Węgry zostały zbyte transakcjami typu repo, które *de facto* ustawiały je w jednym szeregu z bankami komercyjnymi, które znalazły się w kłopotach i potrzebują dodatkowej płynności” (Tooze 2018). Węgry musiały więc udać się po pomoc do MFW, który jak wiemy, udziela takiej pomocy na bardzo sztywnych zasadach: „W roku 2010 plon tego typu działań zebrał prawicowy Fidesz” (Tooze 2018). W międzyczasie Niemcy storpedowały austriacką i węgierską inicjatywę powołania wspólnego funduszu pomocowego. „To nie jest nasz problem” – miał powiedzieć Peer Steinbrück.

2

KONTEKST HISTORYCZNY I OBECNE WYZWANIA

Niski poziom rozwoju gospodarczego państw EU-CEE w porównaniu z Europą Północną i Zachodnią ma swoje głębokie korzenie historyczne, które sięgają jeszcze średniowiecza. Społeczeństwa tych państw w dużej mierze nie miały możliwości i nie partycypowały w długotrwałym wzroście gospodarczym bogatszych państw europejskich. Przeciwnie, przez te wszystkie lata stały się swego rodzaju zapleczem Kontynentu – dostarczycielem surowców i taniej siły roboczej. Dość powiedzieć, że w 1913 roku PKB *per capita* dla krajów regionu wynosił około 40 procent średniej dla Europy Zachodniej (Podkaminer 2015a).

Gospodarka centralnie planowana, wprowadzana w tych krajach po II wojnie światowej, starała się załagodzić (z różnym skutkiem) symptomy ekonomicznego zacofania i zależności – np. ukrócić wpływ zagranicznego kapitału na rynek usług finansowych czy zmniejszyć liczbę drobnych gospodarstw rolnych. Należy jednak zauważyć, że ówczesny model w zasadzie nie pozwalał na działanie mechanizmów rynkowych. Wpływało to na deformację gospodarki i obniżało oddolny potencjał przedsiębiorców zarówno w przemyśle jak i usługach.

2.1 TRANSFORMACJA I INTEGRACJA GOSPODARCZA PRZED 2008 ROKIEM

Załamanie się gospodarki centralnie planowanej na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku oraz następujące po nich terapie szokowe (inspirowane i nadzorowane przez międzynarodowe instytucje finansowe), doprowadziły do ogromnych strat, jeśli chodzi o produkcję, zatrudnienie i poziom życia. Nagła i gwałtowna ekspozycja na działanie sił rynkowych (oraz na zewnętrzną konkurencję) sprawiła, że rodzimi producenci nie mieli wystarczająco długiego czasu, aby się dostosować. W efekcie wiele kapitału (także ludzkiego) uległo w tamtych czasach destrukcji. Dwucyfrowe spadki produkcji nie były wtedy niczym nietypowym – dość powiedzieć, że PKB Łotwy skurczył się w 1992 roku o około jedną trzecią (wykres 2.1).

Jednak od połowy lat 90. gospodarki regionu nabrały wiatru w żagle. W okresie do 2007 roku kraje EU-CEE stały się zdecydowanie bogatsze, a różnice między nimi

KLUCZOWE INFORMACJE

Po ustąpieniu dotkliwych recesji z wczesnych lat 90. ubiegłego wieku, które były związane z transformacją ustrojową i gospodarczą, większość krajów EU-CEE zaczęła zbliżać się do poziomów dochodów krajów Europy Zachodniej. Działo się tak do kryzysu z 2008 roku.

Po kryzysie finansowym państwa regionu nadal w niezłym tempie zbliżały się do średnich unijnych. Należy jednak zaznaczyć, że same te średnie były relatywnie niższe, także ze względu na słabe wyniki krajów Południa Unii.

Podstawy tego modelu nie uległy zmianie od 2008 roku – wzrost jest nadal silnie oparty na „wyważonej” polityce budżetowej i na inwestycjach zagranicznych, które mają napędzać eksport.

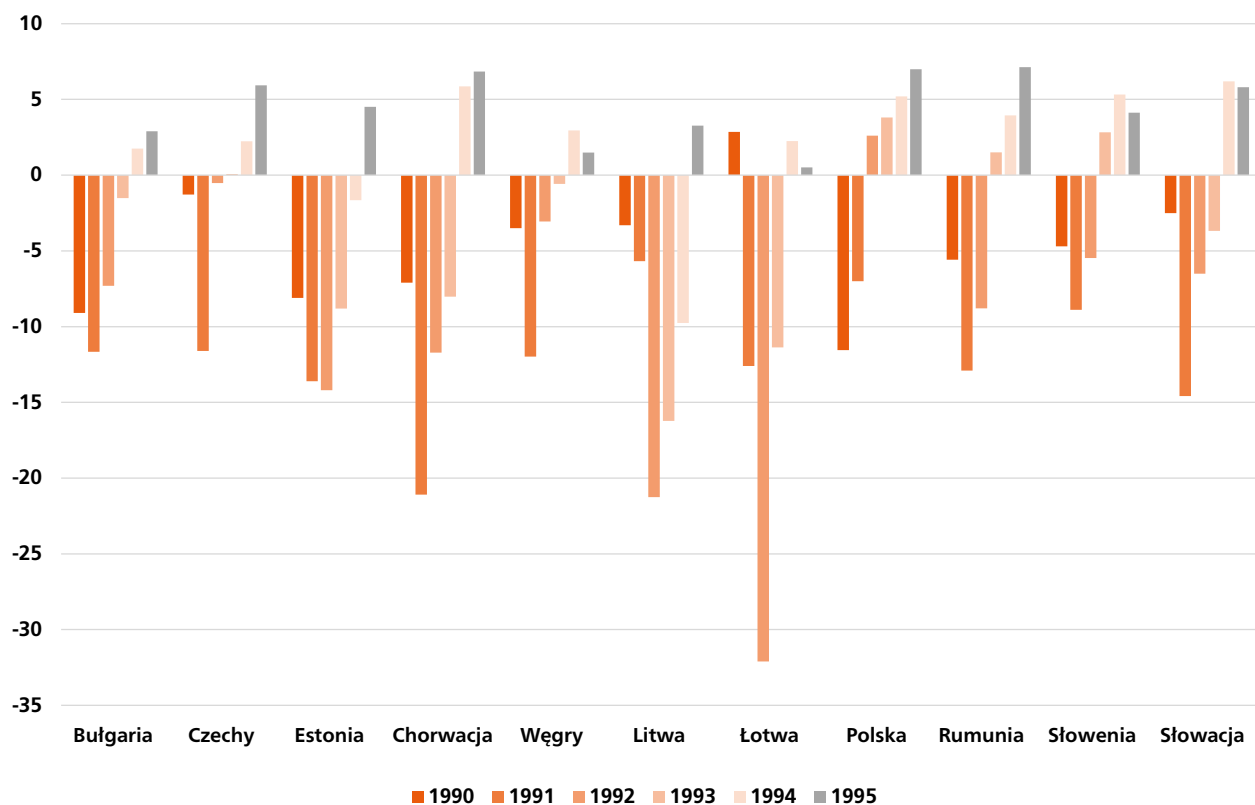
Odejście od modelu opartego na dużej roli inwestycji zagranicznych uważamy za nierealistyczne – jednak wprowadzenie rozwiązań mających na celu zwiększenie popytu wewnętrznego oceniamy jako ruch w dobrą stronę. Państwa EU-CEE z pewnością skorzystałyby także na ogólnej zmianie myślenia o tym, co składa się na odpowiednią politykę fiskalną. W tej sferze kluczowa będzie naszym zdaniem rola Niemiec.

a Europą Zachodnią zmniejszyły się. Kiedy spojrzymy na średnie poziomy PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej, zauważymy, że PKB jedenastu interesujących nas państw wynosił w 1995 roku 40 procent poziomu starych państw Unii, a w 2007 roku wzrósł do 55 procent tego poziomu. Przy czym państwa takie jak Słowenia czy Czechy osiągnęły znacząco wyższe wyniki – odpowiednio 78 procent i 74 procent (wykres 2.2). W badanym okresie średnia stopa wzrostu dla państw EU-CEE wynosiła 4,8 procent rocznie i była dokładnie dwa razy wyższa niż średnia dla piętnastu starych państw Unii (2,4 procent). Tym samym najbogatsze państwa regionu zrównały się niemal poziomem rozwoju z najbiedniejszymi krajami będącymi członkami wspólnoty jeszcze przed 2004 rokiem.

Niwelowanie różnic gospodarczych z Europą Zachodnią zbiegło się w czasie z integracją regionu w obrębie szer-

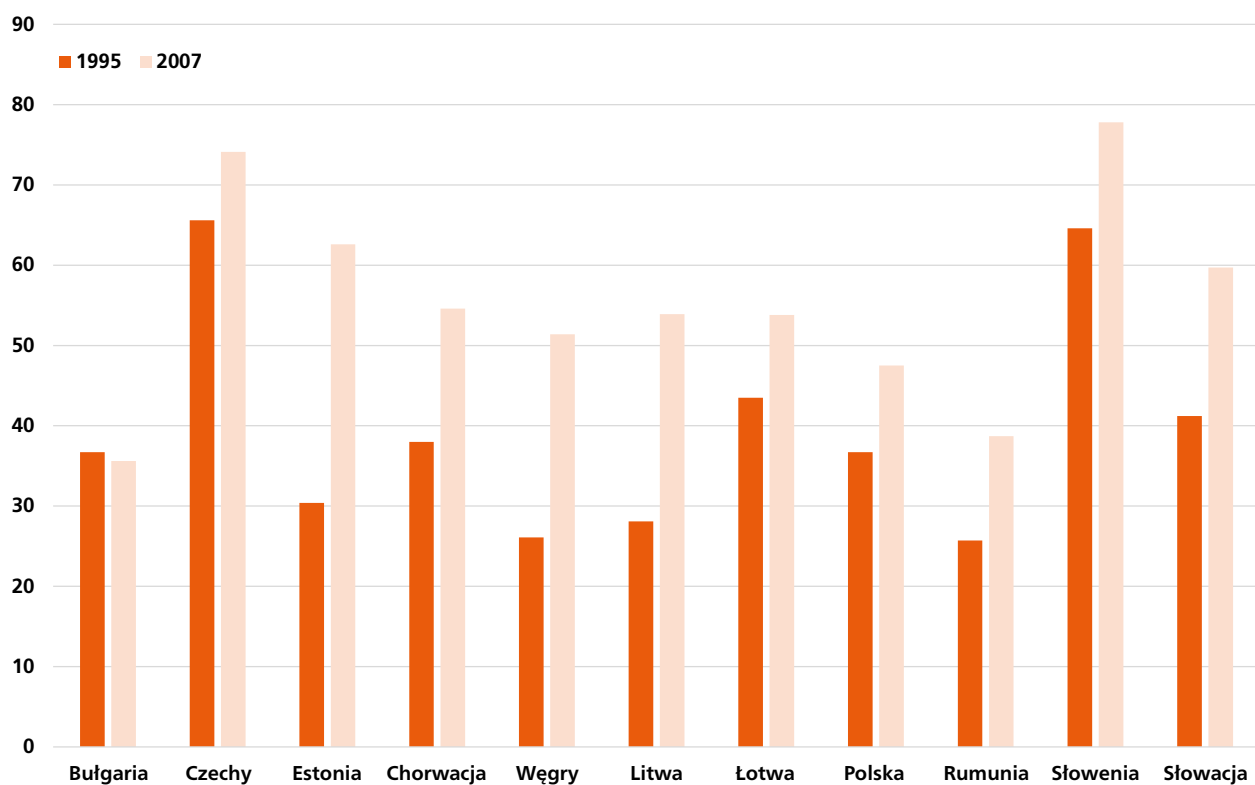
Wykres 2.1

Procentowy wzrost realnego PKB w ujęciu rocznym



Źródło: Wiedeński Instytut Międzynarodowych Porównań Gospodarczych (WIIW)

Wykres 2.2

Rzeczywisty PKB *per capita*, według standardów siły nabywczej, EU-15=100

Źródło: AMECO, WIIW

szej ramy instytucjonalnej państw euroatlantyckich. To dostosowanie instytucjonalne do zachodnich standardów pomogło ośmiu pierwszym krajom regionu dołączyć do Unii w 2004 roku. Bułgaria i Rumunia uczyniła to w 2007 roku, a Chorwacja sześć lat później. W tym samym okresie państwa te przystąpiły do NATO (Węgry, Czechy i Polska w roku 1999, reszta państw regionu w 2004, a Chorwacja w 2009).

Przez cały ten okres gospodarki państw EU-CEE działały zgodnie z „dziesięcioma przykazaniami” konsensusu waszyngtońskiego, podwyższając wskaźniki globalizacji i pilnując, aby polityka budżetowa pozostała „zrównoważona”⁸. Warto przy tym zauważać, że w żadnym kraju nie zdecydowano się wdrożyć któregoś z innych dostępnych modeli np. socjaldemokratycznych rozwiązań znanych ze Szwecji czy Austrii, skupienia się na skoku technologicznym w stylu Azji Wschodniej czy też na wzorach z powodzeniem realizowanych w Zachodniej Europie w powojennych „złoty latach” państwowego kapitalizmu.

O ile sprawa ogólnego wzmocnienia integracji gospodarczej w latach 1995–2007 pozostaje kwestią mało kontrowersyjną, o tyle debaty wokół rozwiązań wdrażanych we wcześniejszym, początkowym okresie, są dosyć rozgrzane⁹. Ostatnie badania wskazały na przykład, że osoby urodzone podczas „terapii szokowej” są średnio o 1 cm niższe (Adsera i inni 2019). Należy także zauważyć, że wysokie wskaźniki gospodarcze z lat 1995–2007 wyglądają właśnie tak również ze względu na korzystne efekty bazowe. Pamiętajmy też, że nawet w tamtych dobrych latach niektóre problemy stawały się coraz bardziej widoczne – większość krajów regionu notowała znaczne spadki ludności, w wielu miejscach wciąż utrzymywało się wysokie bezrobocie, a państwa borykały się z trwałymi deficytami w handlu zagranicznym. Do negatywnych tendencji należy także zaliczyć zbyt duże uzależnienie gospodarki od sektora motoryzacyjnego.

2.2 PO 2008 ROKU: DOGANIANIE EUROPY POŁUDNIOWEJ, ALE RÓŻNICE Z NIEMCAMI NIE ZMNIEJSZAJĄ SIĘ JUŻ TAK SZYBKO

Kryzys z lat 2008–2009 był prawdziwym trzęsieniem ziemi dla gospodarek Europy i całego świata. Warto jednak przypomnieć, że inaczej niż w przypadku recesji z początku lat 90. ubiegłego wieku nie wszystkie kraje EU-CEE ucierpiały z powodu kryzysu podobnie głęboko. Podczas gdy kraje bałtyckie doświadczyły spadków PKB o ponad 14 procent, Polska właściwie uniknęła recesji. Być może właśnie ze względu na to, że kryzys dotknął

państwa regionu w różnym stopniu, ogólne przeświadczenia co do zasadności przyjętego modelu wzrostu nie uległy znaczącej zmianie – ani w krajach starej Unii, ani w państwach EU-CEE.

Od kryzysu 2008 roku kraje EU-CEE nadal przewyższały kraje „piętnastki” w tempie wzrostu. Jeśli chodzi o poziom dochodów, to w 2019 roku najbliższe do starej Unii zbliżyły się Czechy (88 procent poziomu EU-15, przy zachowaniu parytetu siły nabywczej), na drugim miejscu znalazła się Słowenia (83 procent), a na trzecim Litwa (82 procent). Biorąc pod uwagę proste średnie (nieważone), kraje EU-CEE osiągnęły w 2019 roku poziom 70 procent PKB *per capita* starej Unii. Był to wzrost o 15 punktów procentowych, licząc od 2007 roku.

Należy jednak mieć na uwadze dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, ogólny wzrost gospodarczy w tym okresie był zdecydowanie niższy niż przed 2008 rokiem. Gospodarki państw EU-CEE w latach 2010–2019 rosły średnio 2,7 procent rocznie, w porównaniu do 5 procent w latach poprzedzających kryzys finansowy. Po drugie, zrównywanie się poziomów kluczowych wskaźników ekonomicznych wynikało także ze spowolnienia gospodarczego państw starej Unii (ich roczny wzrost PKB wynosił średnio 1,5 procent w latach 2010–2019 i około 2,5 procent w okresie przed 2007 rokiem).

Te wszystkie niuanse stają się coraz bardziej widoczne, kiedy porównamy interesujący nas region z poszczególnymi państwami wchodzącymi w skład piętnastki (wykres 2.3). W krajach starej Unii kryzys finansowy zebrał bardzo różnorakie żniwo. Kiedy porównamy tempo wzrostu państw EU-CEE za ostatnie 10 lat z krajami południowymi, mocno dotkniętymi przez kryzys, to okaże się, że rzeczywiście tempo to było bardzo wysokie. W 2007 państwa EU-CEE miały PKB *per capita* na poziomie 67 procent greckiego; w 2019 roku było to już 114 procent. Biorąc pod uwagę ten wskaźnik, wśród państw regionu dziś tylko Bułgaria i Chorwacja są biedniejsze od Grecji. Warto także zauważyć, że jeśli chodzi o wzrost PKB *per capita*, to w 2019 roku Czechy prześcignęły Hiszpanię i osiągnęły 98 procent poziomu Włoch.

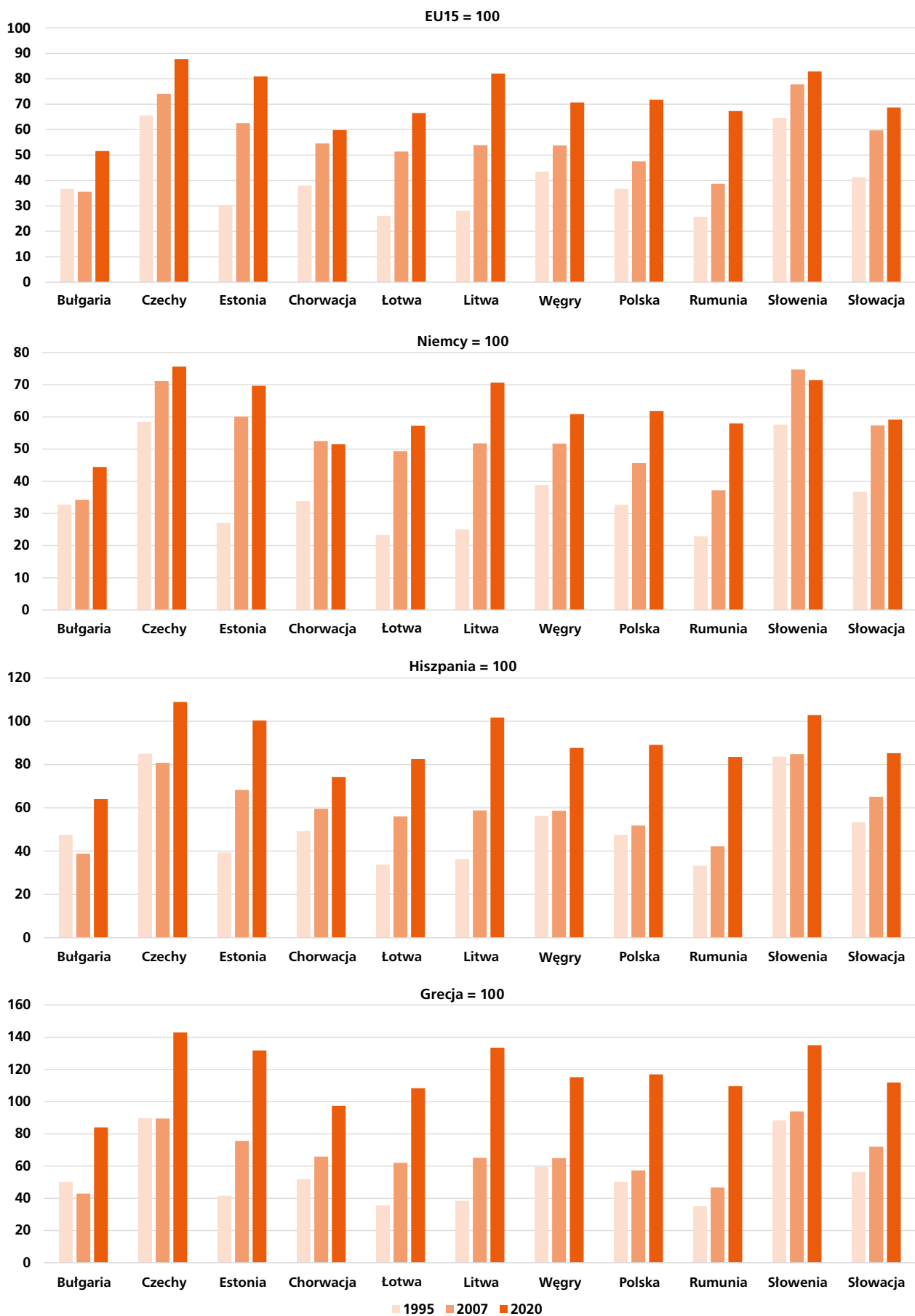
Jeśli jednak za punkt odniesienia przyjmiemy Niemcy, a więc państwo, które odczuło kryzys (choć być może nie w jakimś ogromnym stopniu), to wyniki będą zupełnie inne. Po kryzysie przede wszystkim to bardziej rozwinięte państwa regionu odczuły spowolnienie, jeśli chodzi o tempo dobijania do poziomu Niemiec. W 2019 roku Czechy dotarły do 77 procent PKB *per capita* Niemiec (w 2008 było to 71 procent), podczas gdy Słowenia w tym samym okresie stała się w tym zestawieniu relatywnie biedniejsza. Progres w stronę Niemiec był większy, jeśli chodzi o inne państwa regionu (w szczególności kraje bałtyckie i Rumunię), ale należy zaznaczyć, że kraje te rozpoczynały też ze znacznie niższego poziomu.

Przyjęcie takiej perspektywy pozwala wysnuć kilka wniosków na temat wyników gospodarczych krajów EU-CEE

⁸ Zob. Havlik 1991.

⁹ Chociaż nawet w tamtym pierwszym okresie transformacji wiele osób zgłaszało wątpliwości i sugerowało, że lepszym rozwiązaniem byłaby stopniowa zmiana, rozciągnięta w czasie. Zob. np. Passell 1993.

Wykres 2.3

 Realny PKB *per capita*, w standardzie siły nabywczej


Źródło: AMECO, WIIV

od kryzysu finansowego z 2008 roku. Po pierwsze, ogólny wzrost PKB znacząco zmalał, co było w dużej mierze powiązane z gorszą sytuacją kluczowych rynków Europy Zachodniej. Po drugie, zachowany został wzrost rzeczywistej konwergencji *per capita* z krajami starej Unii – tempo to wciąż było wysokie. Po trzecie, w porównaniu z Południem UE kraje EU-CEE w większości wypadków wykazywały zdecydowanie większą odporność na negatywne skutki kryzysu. Mimo że część regionu odczuła skutki załamania z 2008 roku – było tak w szczególności w przypadku krajów bałtyckich – to bardzo szybko doszło do gospodarczego odbicia.

Z powyższych danych wyłania się także obraz dużego zróżnicowania – zarówno dla Zachodniej jak i Wschodniej Europy. Dlatego warto podkreślić, że kluczowy dla tego typu analiz jest wybór państw, które ze sobą porównujemy. Dla przykładu: jeśli weźmiemy pod uwagę niektóre kraje EU-CEE (w szczególności Rumunię, Litwę, ale także do pewnego stopnia Polskę), to okaże się, że nawet w zestawieniu z Niemcami tempo konwergencji dla tych państw od 2007 roku wygląda całkiem dobrze. Zupełnie inaczej sytuacja przedstawia się jednak w przypadku Słowenii, Chorwacji, Słowacji czy Czech. Dla pierwszych trzech państw z tej grupy – nawet jeśli punktem porównania będą tu wszystkie kraje EU-15 (duży udział państw Południa) – średnie procentowe tempo konwergencji z lat 2007–2019 było jednocyfrowe. Z kolei ten sam wskaźnik dla wszystkich krajów EU-CEE, jeśli punktem odniesienia staną się Hiszpania czy Grecja, ponownie okaże się dość wysoki.

To, że biedniejsze państwa rozwijają się w szybszym tempie niż te bogate, nie jest niczym zaskakującym. Potwierdza to tezy mówiące o „bezw warunkowej beta-konwergencji”, wynikające z neoklasycznej teorii wzrostu. Teoria ta mówi, że im bardziej rozwinięte stają się mniej zamożne kraje (w tym wypadku są to państwa EU-CEE), tym bardziej spada ich tempo wzrostu. Według wyliczeń przeprowadzonych z użyciem tej ramy teoretycznej, w których wykorzystano dane gospodarcze dla państw EU-CEE od 1995 roku, potrzeba będzie ponad 25 lat, aby wyrównać średni poziom dochodu między krajami regionu a Europą Zachodnią (nie wydarzy się to więc wcześniej niż w 2045 roku). Kwestię przemysłenia nowych strategii wzrostu należy więc uznać za palącą konieczność.

2.3 CZY MODEL WZROSTU DLA PAŃSTW EU-CEE ULEGA WYCZERPANIU?

Ogólny model liberalnej gospodarki, wdrażany w państwach EU-CEE od ponad 30 lat, miał wiele różnych odcienn i aspektów – podobnie jak konsensus waszyngtoński, na którym był oparty. Należy również zauważyć, że model ten różnił się też w zależności od kraju, w którym był wdrażany. Pełne zbadanie wszystkich tych szczegółowych odchyleń zdecydowanie nie leży w gestii nasze-

go opracowania. Z punktu widzenia wskaźników konwergencji całego regionu chcemy raczej skupić się na dwóch kluczowych problemach makroekonomicznych: na roli handlu zagranicznego i na polityce fiskalnej. Są one szczególnie istotne z punktu widzenia obecnych i przyszłych wyzwań, które stoją przed regionem – także w kontekście omawianego wcześniej obniżenia tempa wzrostu w Europie Zachodniej.

2.3.1 HANDEL ZAGRANICZNY

Nad rozwiniętymi państwami przemysłowymi wisi ryzyko stagnacji sekularnej (bardzo możliwe, że niektóre z nich już się w niej znalazły). Strefa euro jest być może najlepszym przykładem tego procesu (De Grauwe 2015) – a przypomnijmy, że państwa EU-CEE są z nią silnie powiązane. Pojęcie stagnacji sekularnej sięga swoją historię wielkiej depresji z lat 30. XX wieku, ale było także z powodzeniem stosowane do opisu sytuacji bogatych państw po kryzysie z 2008 roku (w 2013 robił to na przykład Larry Summers¹⁰). Tę specyficzną stagnację cechuje bardzo niski poziom inflacji połączony z kiepskim wzrostem (lub w ogóle ze stagnacją), jeśli chodzi o inwestycję i konsumpcję (zarówno prywatną jak i tę finansowaną ze środków publicznych). Zwróćmy uwagę, że przy zahamowaniu konsumpcji wewnętrznej, to właśnie handel zagraniczny staje się kluczowym czynnikiem determinującym wzrost i zatrudnienie. Państwa, które są w stanie wypracować nadwyżki handlowe, radzą sobie w takich sytuacjach zdecydowanie lepiej od innych. Warto jednak zaznaczyć, że jest to zawsze gra o sumie zerowej – nadwyżki handlowe jednych państw i powiązane z tym wzrosty PKB oznaczają ujemne bilanse handlowe w innych krajach, które muszą liczyć się wtedy ze spadkami swoich PKB.

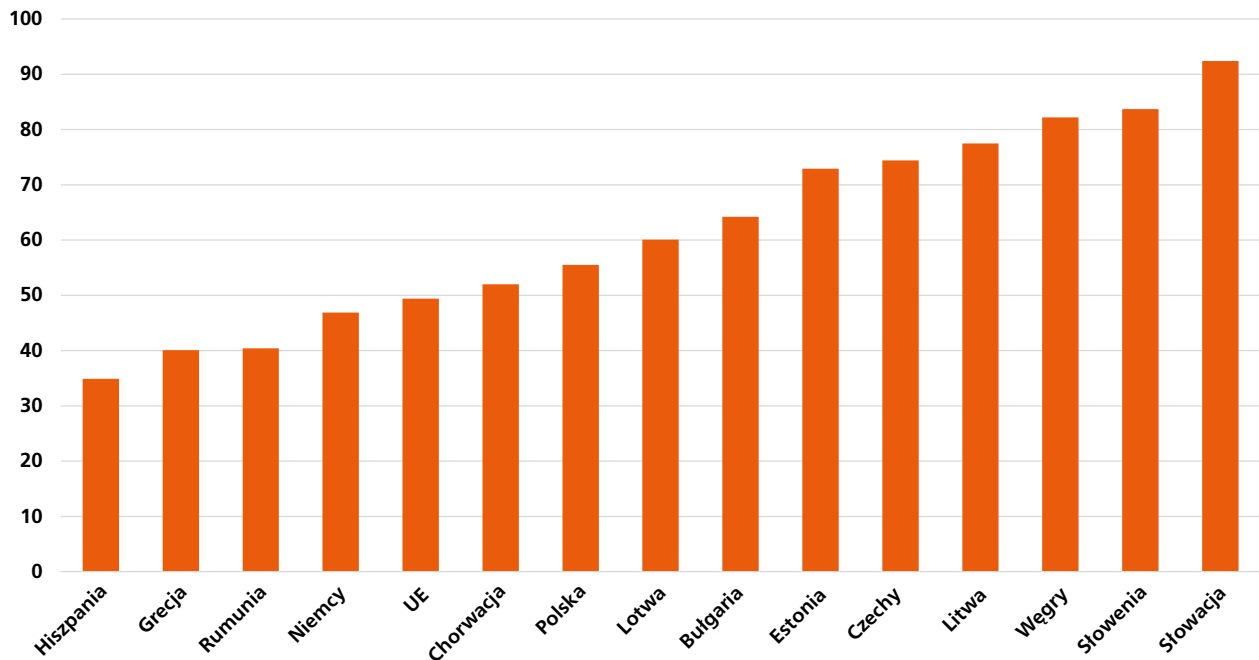
Solidne wskaźniki w handlu zagranicznym okazują się więc kluczowym czynnikiem, jeśli chodzi o zachowanie tempa wzrostu. Należy podkreślić, że ma to także ogromne znaczenie, w przypadku gdy państwa muszą obsługiwać zadłużenie w walutach obcych. Wtedy utrzymanie odpowiedniej konkurencyjności staje się jeszcze ważniejsze. Pamiętajmy jednak, że ze względu na przyjęte zasady swobodnego handlu międzynarodowego (które obowiązują także w wymianie towarowej między poszczególnymi krajami UE), najłatwiejszym sposobem na osiągnięcie przewagi nad innymi jest obecnie obniżanie kosztów pracy – szczególnie poziomu płac¹¹.

To właśnie niskie koszty pracy połączone z dostępem do wykwalifikowanej siły roboczej i korzystnym systemem

¹⁰ Przemówienie Larry'ego Summersa na 14. corocznej konferencji badawczej MFW z 8 listopada 2013 roku można znaleźć na YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=KYpVzBbQIX0>.

¹¹ W czasach przed wprowadzeniem euro najłatwiejszym sposobem osiągnięcia przewagi konkurencyjnej w handlu zagranicznym było sztuczne dewaluowanie własnej waluty. Udanym przykładem tego typu operacji były np. Włochy w latach 1973–1988.

Wykres 2.4
Eksport dóbr i usług jako procent PKB, 2019



Źródło: Eurostat.

podatkowym (a także bliskością rynków zachodnich) przełożyły się na duże inwestycje zagraniczne w państwach EU-CEE w okresie poprzedzającym kryzys finansowy. To z kolei przyczyniło się do powstania wielu zakładów przemysłowych, które produkowały towary gotowe i pośrednie na rynki międzynarodowe (także na te, z których pochodziły inwestycje). To właśnie głównie dzięki tym inwestycjom, krajom EU-CEE udało się wypracować korzystny bilans w handlu zagranicznym (przed 2008 notowały one deficyty handlowe). Należy jednak zauważyć, że nadwyżki te były rodzajem kompensacji za to, że zyski firm wędrowały do krajów inwestorów. Nadwyżki handlowe wspierały także wzrost PKB i przyczyniły się do utrzymania poziomu zatrudnienia.

Wszystko to skłania do wniosku, że jakakolwiek fundamentalna zmiana modelu eksportu opartego na inwestycjach zagranicznych byłaby dla państw EU-CEE wysoce niekorzystna. Dane z poprzedniego rozdziału sugerują też, że w okresie pokryzysowym model ten zapewniał także całkiem niezłe tempo wzrostu (szczególnie w porównaniu z południowymi krajami starej Unii). Warto także zaznaczyć, że kraje EU-CEE należą do grona dobrze prosperujących eksporterów. Poza Rumunią, stosunek eksportu do PKB jest u wszystkich tych państw wyższy niż w przypadku Niemiec (wykres 2.4). Bije on też na głowę takie państwa jak Hiszpania czy Grecja.

Należy jednak pamiętać, że sytuacja ta wiąże się z kilkoma negatywnymi konsekwencjami. Pierwszy problem polega na tym, że zyski z inwestycji zagranicznych często wracają do kraju pochodzenia – nie zostają w żaden sposób produktywnie wydane na miejscu (pamiętajmy, że ze względu na swobodę przepływu kapitału w ramach Unii

nie istnieją restrykcje prawne w zakresie tego, co dzieje się z zyskami z bezpośrednich inwestycji zagranicznych). W porównaniu z Niemcami, które konsekwentnie zarabiają na zysku wypracowanym w obrębie swoich granic, wszystkie kraje EU-CEE muszą dzielić się częścią swojego PKB z podmiotami zewnętrznymi (zwróćmy uwagę, że to „pomniejszenie” PKB zachodzi nawet, gdy uwzględnimy duże transfery pieniężne pochodzące od osób, które wymigowały za pracę¹²). Drugim problemem jest to, że w celu utrzymania napływu inwestycji zagranicznych, poziom płac w stosunku do produktywności musi pozostać odpowiednio „atrakcyjny” dla inwestorów (to znaczy po prostu niski) – tak by kapitał nie zdecydował się przenosić produkcji do państw z jeszcze niższymi zarobkami lub „korzystniejszym” systemem podatkowym (na przykład do Turcji, Ukrainy czy Azji Południowo-Wschodniej). I choć z punktu widzenia zagranicznego kapitału ciągle wzrosty produktywności pracy do pewnego stopnia kompensują wzrost płac – wydają się, że w ostatnich latach zjawisko to można było obserwować właśnie w krajach EU-CEE (Schröder 2020) – to jednak wciąż istnieje niebezpieczeństwo, że firmy zaczną prześcigać się w obniżaniu zarobków. Tak czy inaczej, obecny model nakłada górne ograniczenia, jeśli chodzi o wzrost płac.

Zbyt duża zależność od zagranicznego kapitału oraz handlu zagranicznego i obcych rynków wpływa negatywnie na wzrost produkcji. Dzieje się tak wszędzie na świecie. W krajach EU-CEE odsetek produktów gotowych i usług, które trafiają za granicę odpowiada za

¹² Bardziej szczegółowe analizy tego zjawiska przedstawiamy w rozdziale 3.2.

około 20–30 procent PKB i całkowitego zatrudnienia. Negatywna presja na płace w sektorach nastawionych na eksport od razu przekłada się na inne sektory¹³. To z kolei przyczynia się do obniżania siły nabywczej w poszczególnych krajach i zmniejsza ich popyt wewnętrzny – także na dobra i usługi niehandlowe. Wszystkie te czynniki ograniczają wzrost PKB i zatrudnienia.

2.3.2 OGRANICZENIA BUDŻETOWE

Drugim paradygmatem obecnego modelu wzrostu (towarzyszącym państwom regionu od 1989 roku) jest rzekoma konieczność utrzymywania „zrównoważonej” polityki fiskalnej. Kiedy gospodarka ma się dobrze, od państw EU-CEE oczekuje się systematycznej redukcji (a czasem wręcz pełnego wyeliminowania) deficytu i ciągłej kontroli długu względem PKB. Za dyscyplinę fiskalną w tych krajach regionu, które przyjęły euro, odpowiedzialny jest Europejski Bank Centralny (EBC), który ma prawo odciąć dopływ gotówki tym, którzy odważą się złamać obowiązujące zasady gry. Z kolei państwa, które zachowały własne waluty (jak Polska), mają możliwość rozluźniania polityki fiskalnej nawet na dłuższy czas – zazwyczaj jednak i w tych przypadkach niechęć do zwiększania zadłużenia ostatecznie wygrywa. A przecież tak długo, jak ogranicza się wydatki z budżetu, tak długo utrzymywać się będzie negatywna presja na konsumpcję publiczną, inwestycje rządowe i transfery socjalne. Zależność ta pozwala w dużej mierze zrozumieć, dlaczego po 2008 roku tempo wzrostu, zarówno w krajach Europy Zachodniej jak i EU-CEE, było stosunkowo niskie.

Należy także zaznaczyć, że jakakolwiek modyfikacja tego paradygmatu musi zająć najpierw na poziomie unijnym. Bez trwałej zmiany podejścia do tych kwestii w Niemczech czy w państwach strefy euro należących do tzw. oszczędnej czwórki, decydenci z krajów EU-CEE mają w zasadzie związane ręce. Szczególnie od kryzysu finansowego z 2008 roku Niemcy prowadzą bardzo restrykcyjną politykę fiskalną, co doprowadziło do znacznych nadwyżek budżetowych w latach 2012–2019. Tymczasem posiadanie takich nadwyżek właściwie nie ma uzasadnienia – biorąc bowiem pod uwagę historycznie niskie koszty zadłużenia, duże, rozwinięte państwa powinny utrzymywać deficyty. Warto wskazać, że eliminacja nadwyżek budżetowych przyczyniłaby się nie tylko do większego wzrostu gospodarczego Niemiec, ale zdjęłaby też presję z innych państw – w tym państw EU-CEE. Tutaj także zwiększenie wydatków budżetowych przełożyłoby się na wzrost produkcji.

Jeśli chodzi o politykę fiskalną, ostatecznie posunięcia pozwalają z optymizmem patrzeć w przyszłość. Aby ograniczyć negatywne skutki obecnej pandemii, polityka budżetowa w krajach Unii uległa zdecydowanemu poluzo-

waniu. W 2021 roku trend ten najpewniej utrzyma się. Pandemia COVID-19 pokazała, jak wiele zasobów budżetowych można uruchomić, jeśli wymaga tego sytuacja społeczna i ekonomiczna. W kontekście przyszłych wyzwań – np. zmian klimatycznych – jastrzębiom będzie coraz trudniej argumentować, że zwiększanie wydatków jest niebezpieczne lub wręcz niemożliwe. Obecne rozwiązania należy więc uznać za dobry krok w stronę zmiany paradygmatu „zaciskania pasa”. Państwa EU-CEE mogą na tej zmianie skorzystać bardziej niż inni.

¹³ Więcej na ten temat zob. Laski, Podkaminer 2011.

3

ANALIZA MEGATRENDÓW

W poprzednim rozdziale skupiliśmy się na opisie warunków historycznych, które ukształtowały gospodarki państw EU-CEE. Omówiliśmy także wewnętrznie uwarunkowania obecnego modelu wzrostu i określiliśmy najważniejsze wyzwania, które przed nim stoją. W tym rozdziale skupimy się na najważniejszych trendach, które określają obecny model wzrostu od zewnątrz. Będziemy je rozpatrywać ze względu na sześć kluczowych dziedzin.

3.1 SCHEMATY SPECJALIZACJI GOSPODARCZEJ

Wzrost znaczenia globalnych sieci produkcji spowodował jeszcze większe rozdrobnienie w światowym podziale pracy. Na bardziej szczegółowym poziomie oznaczało to wzrost rozproszenia geograficznego produkcji artykułów przemysłowych. Ten reżim produkcji – określany mianem fragmentaryzacji produkcji (Jones i Kierzkowski 1990, 2001) i pionowej specjalizacji (Hummels i inni 2001) – jest szczególnie rozwinięty w Europie (jako że UE należy do jednych z najbardziej zintegrowanych bloków gospodarczych na świecie).

Zjawisko rozprzestrzeniania się i zróżnicowania geograficznego różnych części łańcucha wartości ma bardzo wiele aspektów. Z punktu widzenia analizy modeli wzrostu państw EU-CEE kluczowe wydaje się to, co często określa się mianem „specjalizacji funkcjonalnej”. Pojęcie to zwraca naszą uwagę na to, które działania – czy też elementy łańcucha wartości – powinny zostać zagospodarowane przez firmy, aby osiągać wartość dodaną. Dla przedsiębiorstw produkcyjnych sam proces produkcji należy oczywiście uznać za kluczowy – nie jest on jednak jedyną częścią łańcucha, z której pochodzi wartość. Warto zaznaczyć, że zgodnie z hipotezą o „krzywej uśmiechu”¹⁴, etap produkcji jest wręcz tym miejscem w łańcuchu, który wy-

KLUCZOWE INFORMACJE

Państwa EU-CEE, jako „gospodarki fabryczne”, wykazują duże wyspecjalizowanie gospodarcze w wielu sektorach. Struktura tej specjalizacji okazuje się w dużej mierze komplementarna wobec kształtu gospodarki Niemiec i innych państw EU-15. Wyjątki od tego schematu są rzadkie. Przykładem może być przemysł farmaceutyczny. Jego struktura w niektórych krajach skłania do wniosku, że gospodarki niektórych państw EU-CEE można także opisać jako „gospodarki centrali” we wczesnej fazie rozwoju.

Zmiana obecnego modelu specjalizacji gospodarczej była często odsuwana w czasie, także z tego powodu, że przez długi okres przekładała się na wzrost dochodów państw EU-CEE. Należy jednak podkreślić, że zmiany te w ostatnich 15 latach zachodziły szczególnie wolno, co może w przyszłości przełożyć się na zwolnienie tempa wzrostu spójności wewnątrz Unii.

Jeśli państwa EU-CEE chcą zająć miejsce w globalnych łańcuchach wartości opartych na wiedzy, nie mogą polegać jedynie na siłach rynkowych. Niezbędne jest prowadzenie aktywnej polityki przemysłowej – między innymi wzmocnienie krajowych systemów innowacji. W tym celu należy lepiej wykorzystywać ogromne ilości pieniędzy, które płyną do państw EU-CEE w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

tworzą najmniej wartości dodanej. Krzywa uśmiecha stała się czymś w rodzaju faktu stylizowanego¹⁵ (zob. Mudambi 2008, Shin i inni 2012, Milberg i Winkler 2013) – zakłada ona, że te sektory przedsiębiorstwa, które są oparte na intensywnym wykorzystywaniu wiedzy (takie jak badania i rozwój [R&D] czy też controlling), wytwarzają większą wartość dodaną. Podobna zależność zachodzi w przypadku innych aktywności niezwiązanych bezpośrednio z produkcją: brandingu, wyspecjalizowanych usług biznesowych i wsparciu technicznym dla klienta, a nawet dziedzin takich jak design czy marketing.

¹⁴ Pojęcie krzywej uśmiechu zostało po raz pierwszy wprowadzone przez Stana Shiha, byłego dyrektora zarządzającego tajwańskiej firmy informatycznej Acer. Shih odkrył (Shih 1996), że w jego branży firmy, które rzeczywiście produkowały elektronikę, osiągały mniejsze zyski i płaciły mniej pracownikom – czyli *de facto* wypracowywały mniej wartości dodanej niż firmy, które skupiały się na tych częściach łańcucha wartości, które są oparte na wiedzy (takich jak badania i rozwój w działalności przedprodukcyjnej czy marketing na etapie gotowego produktu).

¹⁵ Chodzi o fakt wymyślony wyłącznie na użytek dociekań teoretycznych, który nie musi zgodny ze stanem faktycznym (przyp. tłum.).

Taki rozkład marż (a więc i wartości dodanej) w łańcuchu wartości powoduje, że wykres przybiera kształt uśmiechu: wartość dodana jest najwyższa na początku procesu pracy nad produktem (np. badania i rozwój) i na końcu tego procesu (marketing).

Funkcjonalny podział pracy zależy także od asymetrii technologicznych (Baldwin i Lopez-Gonzales 2015). Przywołani autorzy wskazują (oczywiście nie bez uproszczeń), że wszystkie państwa na świecie da się podzielić na dwie grupy: „gospodarki centrali” (*headquarter economies*) i „gospodarki fabryczne” (*factory economies*). Jak piszą: „gospodarki centrali tworzą łańcuchy produkcji, podczas gdy gospodarki fabryczne odpowiedzialne są za dostarczanie siły roboczej (Baldwin i Lopez-Gonzales 2015, s. 1696)¹⁶.

Asymetria technologiczna, wpisana bezpośrednio w schematy specjalizacji funkcjonalnej, jest szczególnie istotna z punktu widzenia długoterminowych perspektyw wzrostu krajów EU-CEE oraz ich modelu wzrostu w ogóle. Jak sugeruje Stöllinger (2021), bazując na typach bezpośrednich inwestycji zagranicznych realizowanych od podstaw w krajach EU-CEE, wszystkie państwa regionu należy uznać za „gospodarki fabryczne”¹⁷. Wiadomo także, że gospodarki fabryczne (średnio) przechwytyją o wiele mniej wartości dodanej na jednostkę wytworzonej produkcji. Dotyczy to także krajów EU-CEE. Fakt ten może pociągać za sobą niepokojące konsekwencje, jeśli chodzi o dalsze zbliżanie się do poziomów krajów zachodnich – szczególnie po ostatnim okresie nadgania.

Pozostałe strony tego rozdziału składają się z dwóch części. W pierwszej z nich (podrozdział 3.1.1) szczegółowo pochylamy się nad schematami specjalizacji funkcjonalnej krajów EU-CEE. Rozpatrujemy te schematy w kontekście unijnym. Śledzimy także, jak zmieniały się w czasie. W części drugiej (podrozdział 3.1.2) zastanawiamy się, czy region wpadł w pułapkę specjalizacji funkcjonalnej. Rozważamy także możliwe konsekwencje obecnych profili specjalizacji funkcjonalnej dla modelu wzrostu regionu.

3.1.1 GOSPODARKI NIEUSTAJĄCO FABRYCZNE: SPECJALIZACJA FUNKcjONALNA W EU-CEE

Wstąpienie do Unii Europejskiej, a także skrajnie liberalne regulacje dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych i handlu zagranicznego, pozwoliły krajom EU-

-CEE na ścisłą integrację z europejskimi sieciami produkcji. To z kolei przełożyło się na niesłychane wręcz tempo konwergencji w strukturach eksportowych i produkcyjnych. Dotyczy to szczególnie państw Grupy Wyszehradzkiej, które wchodziły w skład Środkowo-Europejskiego Klastra Produkcyjnego (IMF 2013; Steher i Stollinger 2015; Stollinger 2016). Taka konwergencja jest bardzo korzystna z punktu widzenia spójności Unii. Jej dotychczasowe tempo potwierdza także, że działalność wytwórcza państw EU-CEE nie ogranicza się jedynie do branż o niskim wykorzystaniu technologii (np. żywności czy produkcji napojów) lub zasobochłonnych gałęzi przemysłu (np. przetwórstwa drzewnego lub wytwarzania metali podstawowych). Składają się na nią także bardziej skomplikowane sektory gospodarki, takie jak elektronika czy produkcja samochodów, która stała się szczególnie istotna dla całego regionu (zob. podrozdział 2.3).

Warto jednak zaznaczyć, że temu imponującemu procesowi konwergencji, jeśli chodzi o specjalizację przemysłową, odpowiadał inny, często pomijany proces – mianowicie ten, który dotyczy specjalizacji funkcjonalnej (a więc specjalizacji w obrębie łańcucha wartości). Mówiąc precyzyjniej, w większości wypadków specjalizacja państw EU-CEE sprowadza się do tego, że są gospodarkami fabrycznymi – są odpowiedzialne za aktywności przede wszystkim produkcyjne. Z kolei Niemcy i parę innych państw Zachodu UE zajmują pozycję gospodarek centrali, które realizują te (przedprodukcyjne) części łańcucha wartości, które opierają się na wiedzy. Do pewnego stopnia specjalizują się one też w niektórych funkcjach niezwiązanych bezpośrednio z produkcją (tabela 3.1)

Taka, a nie inna ścieżka rozwoju, wynika również z tego, że zagraniczni inwestorzy (w szczególności europejskie korporacje międzynarodowe, MNE) wybierają państwa EU-CEE głównie z powodu niskich płac (w porównaniu do standardów europejskich) i ze względu na dobrze wykształconą siłę roboczą (Piasna i Drahekoupil 2018). Dlatego właśnie kraje regionu stały się głównie miejscem rozwoju zakładów produkcyjnych o dużym nakładzie pracy. Drugim ważnym czynnikiem jest to, że kraje EU-CEE nie mogą pochwalić się posiadaniem wielu rodzimych, międzynarodowych korporacji, które operowałyby na rynkach światowych czy nawet europejskich. Należy także zaznaczyć, że w wielu „wysokopłatnych” krajach wspólnoty utrzymywanie linii produkcyjnych postrzegane jest już jako zbyt drogie – dotyczy to sektorów takich jak odzież, przetwórstwo papieru czy drewna. Państwa te są jednak atrakcyjne jako siedziby central korporacji – rozwija się też w nich inne, bardziej dochodowe części łańcucha wartości, takie jak design, badania i rozwój, marketing czy usługi biznesowe. Tabela 3.1 przedstawia schematy specjalizacji funkcjonalnej dla państw EU-CEE (na tle kilku innych państw Unii) w oparciu o kapitał zużyty na bezpośrednie inwestycje zagraniczne realizowane od podstaw. Wartości specjalizacji funkcjonalnej wyrażają – relatywnie do średnich unij-

¹⁶ Warto zwrócić uwagę, że istnieje pewne podobieństwo między takim spojrzeniem na międzynarodowy podział pracy, a ramą pojęciową „centrum-peryferia”, której używa się w teorii zależności (Prebisch 1950) czy w analizie systemów-światów (np. Wallerstein 1974, 2007).

¹⁷ Alternatywna metoda określania specjalizacji funkcjonalnej danego kraju, oparta na udziale danych zawodów w międzynarodowych przepływach handlowych, zob. Timmer i inni 2019.

Tabela 3.1

Profile funkcjonalne w EU-CEE, wszystkie gałęzie przemysłu, średnie z lat 2003–2020

państwo	Funkcja w łańcuchu wartości	Usługi centrali	Badania i rozwój usługi ICT*	Produkcja	Sprzedaż, logistyka, marketing i usługi wsparcia	Usługi biznesowe i wsparcie techniczne
Grupa Wyszehradzka						
Czechy		0,14	0,57	1,54	0,52	0,25
Węgry		0,09	0,43	1,53	0,55	0,39
Polska		0,19	0,45	1,21	1,00	0,87
Słowacja		0,08	0,30	1,64	0,44	0,26
Średnia		0,16	0,46	1,44	0,80	0,69
Bałkańskie państwa UE						
Bułgaria		0,16	0,62	1,36	0,67	0,80
Chorwacja		0,13	0,75	1,11	1,28	0,37
Rumunia		0,28	1,01	1,34	0,59	0,63
Słowenia		0,40	0,69	1,39	0,58	0,67
Średnia		0,26	0,93	1,34	0,66	0,68
Kraje bałtyckie						
Estonia		0,16	0,74	1,26	0,89	0,59
Litwa		0,16	1,37	1,04	0,88	1,16
Łotwa		0,19	0,58	1,07	1,28	0,74
Średnia		0,17	1,16	1,11	1,00	0,99
Wybrane państwa EU-15						
Niemcy		1,75	1,25	0,81	1,20	0,87
Francja		0,96	1,17	0,68	1,15	2,16
Włochy		0,52	1,52	0,89	1,16	0,87
Wielka Brytania		1,73	1,43	0,60	1,32	1,49
Austria		1,96	1,63	0,96	0,86	0,48

Uwaga: Profile funkcjonalne są miarą relatywnej specjalizacji funkcjonalnej (RFS) mierzonej względem średniej unijnej. Profil funkcjonalny danego państwa wylicza się w oparciu o miejsca pracy w projektach finansowanych z BIZ. Średnie dla każdej z grup to średnie ważone, gdzie wagami jest liczba miejsc pracy powstała w projektach związanych z daną funkcją w obszarze łańcucha wartości. Państwo, którego udział funkcjonalny w danej funkcji łańcucha równy jest średniej unijnej, będzie miało RFS równą 1.

* ICT = Technologie informacyjno-komunikacyjne (Information and Communication Technology).

Źródło: Baza danych fDi markets, kalkuleacje własne oparte na zmodyfikowanej metodzie Stöllingera (2021)

nych – do jakiego stopnia dane państwo wykorzystywane jest jako miejsce do bezpośrednich inwestycji zagranicznych – w rozbiciu na funkcje w łańcuchu wartości. Jak łatwo zauważyć, dla wszystkich państw EU-CEE relatywne wartości specjalizacji funkcjonalnej w kategorii „produkcja” przekraczają 1, co wskazuje na przewagę komparatywną w tej dziedzinie. Co ważne, takie przewagi rzadko występują w sferach innych niż produkcja – czasem da się je zaobserwować w logistyce, sprzedaży czy pomocy technicznej, ale dotyczy to zaledwie kilku państw (Chorwacji i Łotwy). Jeszcze inne odchylenie od normy widać na przykładzie sektora badań i rozwoju w Rumuni i w Łotwie – tam powyższe wskaźniki także okazują się relatywnie wysokie.

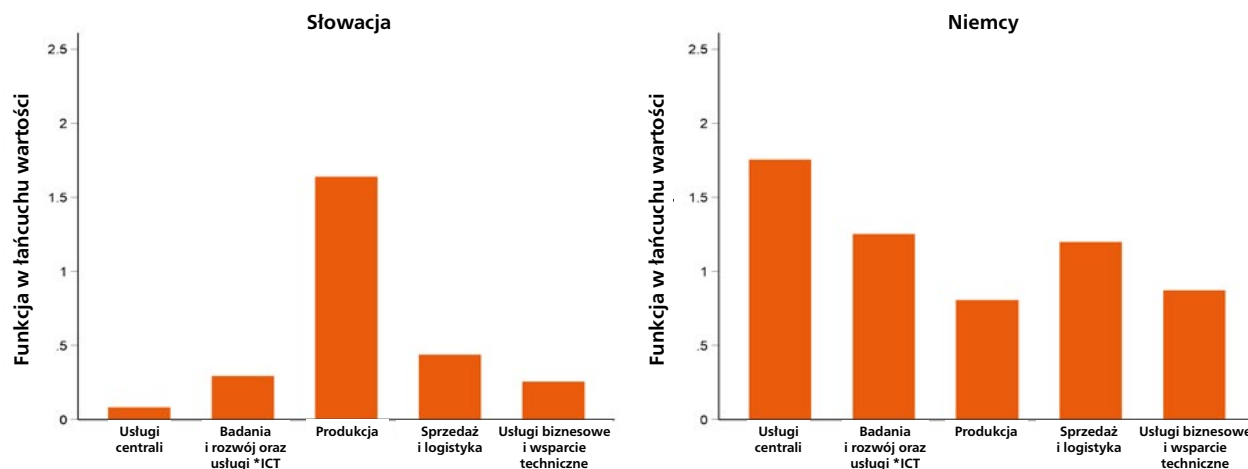
Należy także zaznaczyć, że na tle państw regionu to kraje Grupy Wyszehradzkiej wyróżniają się najwyższą specjalizacją funkcjonalną. Są one wręcz podręcznikowymi przykładami gospodarek fabrycznych. Na pierwszy rzut oka może się to wydawać nieco zaskakujące, biorąc pod uwagę fakt, że profile funkcjonalne zwykle ewoluują wraz z zwiększaniem się płać (a przecież kraje Wyszehradzkie osiągnęły wyższy poziom płać *per capita* od in-

nych krajów regionu). Wyjaśnienia należy więc szukać w strukturze integracji gospodarczej – państwa Grupy Wyszehradzkiej są bardziej zintegrowane z europejskimi sieciami produkcyjnymi. Integracja ta w dużej mierze wpływa na kształt funkcjonalnego podziału pracy¹⁸.

Aby pokazać, że schemat specjalizacji funkcjonalnej państw EU-CEE wyróżnia się na tle Unii, w tabeli 3.1 uwzględniamy także inne państwa członkowskie. Kraje te można określić mianem „gospodarek lokalnych centrality w Regionie Fabryk” – wskazują na to wysokie wartości wskaźników odnoszących się do tych części łańcucha wartości, które opierają się na intensywnym wykorzystywaniu wiedzy (badania i rozwój, działalność centrali). Za pośredni należy uznać przypadek Austrii. Kraj ten osiąga wysokie wyniki w aktywnościach przed-produkcyjnych, przy czym jego wartość specjalizacji funkcjonalnej, jeśli chodzi o produkcję, jest bliska 1.

¹⁸ Zależność tę widać nie tylko w regionie UE-CEE. Na całym świecie państwa, które nie zajęły miejsca w globalnym łańcuchu wartości, nie są w stanie wykształcić także wyraźnej specjalizacji funkcjonalnej.

Wykres 3.1

Słowacja i Niemcy: Przykłady komplementarności funkcjonalnej w Unii, wszystkie gałęzie przemysłu, średnia z lat 2003–2020

Uwaga: Profile funkcjonalne są miarą relatywnej specjalizacji funkcjonalnej (RFS) mierzonej względem średniej unijnej. Profil funkcjonalny danego państwa wylicza się w oparciu o miejsca pracy w projektach finansowanych z BIZ. Średnie dla każdej z grup to średnie ważone, gdzie wagami jest liczba miejsc pracy powstała w projektach związanych z daną funkcją w obrębie łańcucha wartości. Państwo, którego udział funkcjonalny w danej funkcji łańcucha równy jest średniej unijnej, będzie miał RFS równą 1.

* ICT = Technologie informacyjno-komunikacyjne (Information and Communication Technology).

Źródło: Baza danych fDi markets, kalkuleacje własne oparte na zmodyfikowanej metodzie Stöllingera (2021)

Należy także zaznaczyć, że te odmienne schematy specjalizacji funkcjonalnej w krajach EU-CEE i większości państw starej piętnastki wskazują na pewne istotne, wzajemne powiązania. Różnice te świadczą o komplementarności w obrębie sieci produkcyjnych (w ujęciu globalnym komplementarność ta z pewnością przekłada się na większą konkurencyjność unijnej produkcji¹⁹). Wykres 3.1 ilustruje to zjawisko wzajemnego uzupełniania się. Pary państw zostały dobrane w sposób losowy – po jednym państwie z grupy krajów Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz po jednym z reszty państw wschodzących w skład UE. Nie oznacza to więc, że np. Niemcy są w sposób szczególny powiązane gospodarczo ze Słowacją. Pary te należy raczej postrzegać przez pryzmat ogólnych tendencji występujących między gospodarkami fabrycznymi (kraje EU-CEE) a krajami central (Europa Zachodnia). Zależności te są dosyć istotne – szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, że (mimo paru różnic) profile funkcjonalne Niemiec i np. Francji są wciąż o wiele bardziej zbliżone do siebie niż profile Niemiec i Słowacji (mimo że Słowacja wchodzi w skład Środkowo-Europejskiego Pasa Produkcyjnego, w którym Niemcy wiodą prym) (IMF 2013; Steher i Stöllinger 2015; Stöllinger 2016). Niska specjalizacja Niemiec, jeśli chodzi o produkcję, może wydawać się dziwna, biorąc pod uwagę to, że kraj ten ma opinię potęgi produkcyjnej Europy. Jednak analiza profilu funkcjonalnego Niemiec pozwala stwierdzić, że w całym skomplikowanym procesie produkcyjnym, są one przede wszystkim odpowiedzialne za badania i rozwój, design i działalność central – względnie mały procent aktywności przypada na „rzeczywistą” działalność produkcyjną. Dlatego właśnie konsumenci często mogą napotkać oznaczenia takie jak „Designed in Germany” czy „Developed in Ger-

many” – niezależnie, czy chodzi o sprzęt gospodarstwa domowego, czy o rowery.

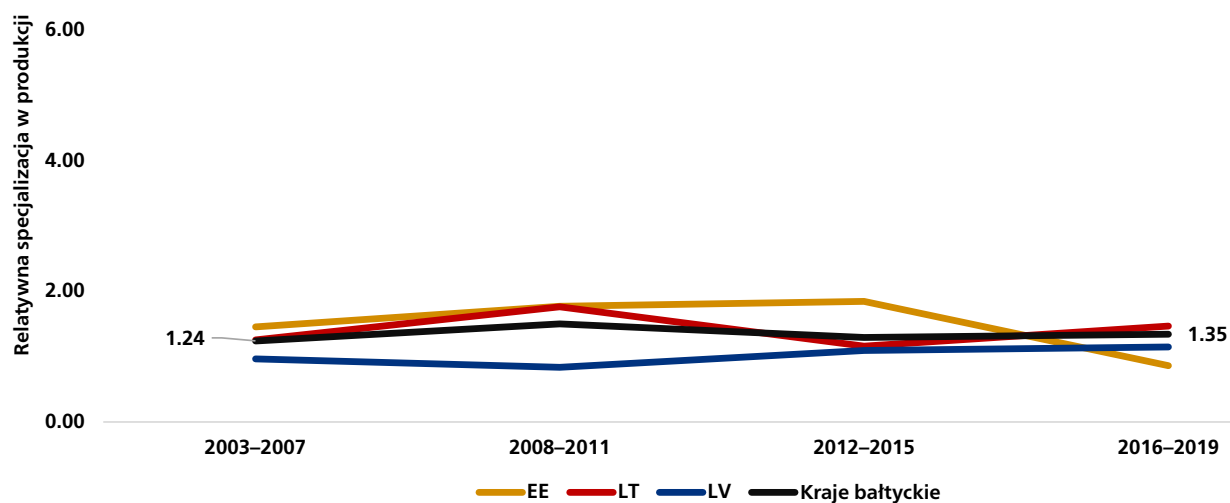
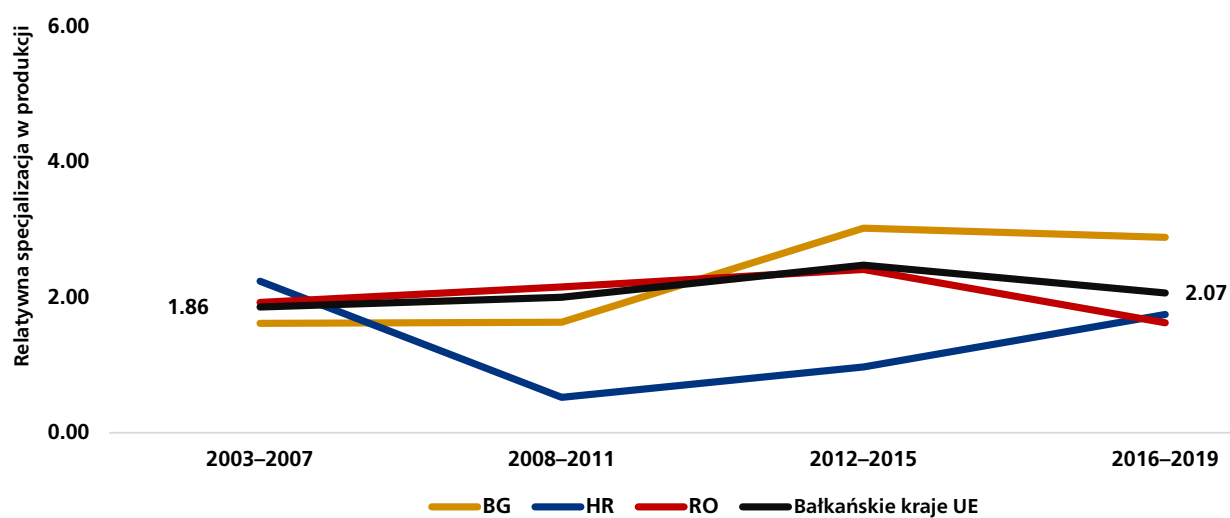
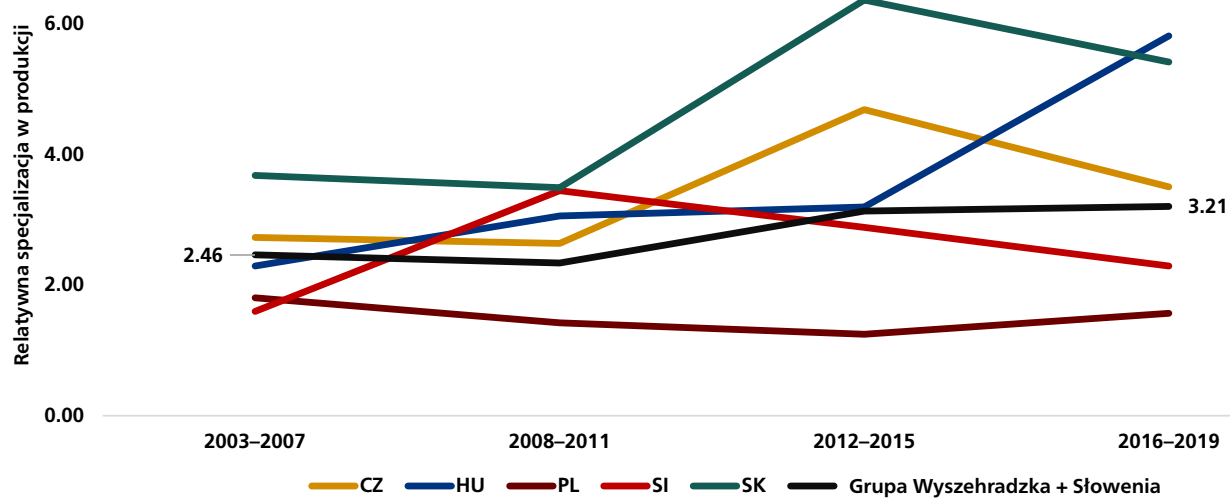
O ile napływy inwestycji i związana z tym integracja z sieciami produkcyjnymi Europy Zachodniej historycznie przekładały się na większy wzrost gospodarczy, o tyle system zachęt oparty na niskich płacach wytwarza pewne problemy z punktu widzenia obecnego modelu wzrostu. W ogólnym rozrachunku specjalizacja do gospodarek fabrycznych, która sprawiła, że kraje EU-CEE stały się montowniami zachodnich korporacji, może okazać się niekorzystna dla regionu. Zagrożeniem może być to, że rozdrobnienie podziału pracy w ramach globalnych łańcuchów wartości dało łatwiejszy dostęp do przemysłu wytwórczego nie tylko firmom z państw EU-CEE, ale także wielu przedsiębiorstwom z rynków rozwijających się²⁰. Tym samym rozwój globalnych łańcuchów wartości doprowadził do czegoś, co określa się mianem „utowarowienia” przemysłu wytwórczego (Milberg i Winkler 2013). W momencie, w którym montowanie czy inne proste czynności związane z produkcją mogą być obsługiwane przez wiele firm z różnych zakątków świata, konkurencja w tym segmencie łańcucha rośnie, co przekłada się na niższe zyski i niższe płace (a więc mniej wartości dodanej). Według Kaplinskyego proces ten prowadzi także do relatywnego obniżenia się poziomu obrotu dóbr (Kaplinsky 2010). Wzrost konkurencji w mniej technologicznie skomplikowanych segmentach łańcucha – a więc w „rzeczywistej” produkcji – może być rozumiany jako realizacja współczesnej wersji dylematu Prebisch-Singera (Milberg i Winkler 2013; Szalavetz 2017). Sytuacja ta wygląda zupełnie inaczej w przypadku gospodarek centrali, które są

¹⁹ W porównaniu do Stanów Zjednoczonych i Japonii, Unii Europejskiej udaje się zdecydowanie lepiej bronić swojej pozycji w światowym eksporcie. Zob. Stöllinger i inni 2018.

²⁰ W świecie globalnych łańcuchów wartości wystarczy, aby państwo odniosło sukces w obrębie tylko jednego segmentu łańcucha. Minęły już czasy, kiedy państwo musiało rozwijać wszystkie możliwe zasoby potrzebne dla całego procesu produkcyjnego, aby wybić się w danej branży.

Wykres 3.2

Specjalizacja funkcjonalna w EU-CEE w latach 2003–2020



Uwaga: Relatywną specjalizację w produkcji określa się na podstawie wskaźnika relatywnej specjalizacji funkcjonalnej (RFS). Definiuje się go jako stosunek między RFS w produkcji a RFS w działalności nieprodukcyjnej (usługi centrali, badania i rozwój, sprzedaż i obsługa techniczna, usługi biznesowe). Państwo, którego relatywna specjalizacja w produkcji jest równa średniej unijnej, będzie miał wartość tego wskaźnika równą 1. Średnie dla każdej z grup to średnie ważone, gdzie wagami jest liczba miejsc pracy powstała w danym kraju.

Źródło: Baza danych FDI markets, kalkuleacje własne oparte na zmodyfikowanej metodzie Stöllingera (2021)

matecznikiem dla większości międzynarodowych korporacji zarządzających złożonymi sieciami produkcyjnymi. Korporacje te budują specyficzne przewagi własnościowe (Dunning 1977) w oparciu o prawa własności intelektualnej, aktywa niematerialne oparte na wiedzy i określone możliwości organizacyjne, które trudno odtworzyć w innych warunkach. Specyficzne przewagi własnościowe mają to do siebie, że obniżają poziom konkurencji, co powoduje, że „czołowe firmy” są w stanie pobierać dużą rentę ekonomiczną (Kaplinsky 2010).

Kiedy zaakceptujemy już, że w obrębie europejskich sieci produkcyjnych kraje EU-CEE odgrywają rolę przede wszystkim gospodarek fabrycznych, przychodzi czas, aby zadać kolejne pytanie: czy widać jakiegokolwiek znaki wskazujące, że interesujący nas region (lub poszczególne państwa) emancypował się od tej roli? Jest to bo-

wiem kolejny, naturalny krok, który należałoby poczynić, jeśli kraje EU-CEE byłyby naprawdę zainteresowane dobieciem do zachodnich poziomów dochodów *per capita*. Dotyczy to szczególnie najbardziej rozwiniętych państw regionu, takich jak Czechy czy Słowenia.

Aby prześledzić rozwój funkcjonalności w czasie, specjalizacje w poszczególnych segmentach łańcucha zgrupowane zostały w ramach pojedynczego wskaźnika. Określa on stosunek między specjalizacją funkcjonalną w produkcji a tą, która dotyczy aktywności nieprodukcyjnych (działalność central, badania i rozwój, sprzedaż i obsługa techniczna oraz różnorakie usługi biznesowe). To, że względna specjalizacja w produkcji dotyczy aż trzech subregionów (państwa Grupy Wyszehradzkiej, bałkańskie kraje Unii i państwa bałtyckie), sugeruje, że obecny model specjalizacji funkcjonalnej raczej uległ umocnie-

Tabela 3.2

Profile funkcjonalne dla państw Grupy Wyszehradzkiej na poziomie sektorów produkcji, średnie z lat 2003–2020

Państwo	Przemysł	Usługi centrali	Badania i rozwój oraz usługi ICT	Produkcja	Sprzedaż, logistyka, marketing i usługi wsparcia	Usługi biznesowe i wsparcie techniczne
Czechy	farmaceutyczny	0,72	1,15	0,65	1,88	2,71
	elektronika	0,30	0,51	1,49	0,45	0,78
	elektryczny	0,16	0,32	1,12	0,49	0,45
	maszynowy	0,26	0,88	1,26	0,22	0,73
	samochodowy	0,01	0,40	1,15	0,47	0,50
Węgry	farmaceutyczny	0,08	0,99	1,19	0,67	2,28
	elektronika	0,01	0,12	1,73	0,27	0,39
	elektryczny	0,25	0,59	1,11	0,46	0,14
	maszynowy	0,15	0,13	1,17	1,14	0,13
	samochodowy	0,17	0,36	1,11	0,84	0,91
Polska	farmaceutyczny	0,00	0,43	0,91	2,22	2,84
	elektronika	0,06	0,47	1,34	0,91	0,22
	elektryczny	0,32	0,35	1,10	0,60	0,68
	maszynowy	0,09	0,40	1,16	1,01	0,25
	samochodowy	0,16	0,47	1,08	0,87	1,86
Słowacja	farmaceutyczny	0,00	0,93	1,10	1,26	0,00
	elektronika	0,18	0,69	1,36	0,61	1,16
	elektryczny	0,05	0,24	1,17	0,16	0,00
	maszynowy	0,11	1,69	1,19	0,28	0,33
	samochodowy	0,14	0,10	1,18	0,56	0,10
Średnia	farmaceutyczny	0,62	0,90	1,00	1,91	2,65
	elektronika	0,22	0,52	1,49	0,72	0,78
	elektryczny	0,28	0,40	1,12	0,53	0,61
	maszynowy	0,19	1,03	1,20	0,96	0,52
	samochodowy	0,16	0,39	1,13	0,74	1,35

Uwaga: Profile funkcjonalne (na poziomie sektorów produkcji) są miarą relatywnej specjalizacji funkcjonalnej (RFS) mierzonej względem średniej unijnej. Profil funkcjonalny danego państwa wylicza się w oparciu o miejsca pracy w projektach finansowanych z BIZ. Średnie dla każdej z grup to średnie ważone, gdzie wagami jest liczba miejsc pracy powstała w projektach związanych z daną funkcją w obrębie łańcucha wartości. Państwo, którego udział funkcjonalny w danej funkcji łańcucha równy jest średniej unijnej, będzie miał RFS równą 1.
Źródło: Baza danych FDI markets, kalkulacje własne oparte na zmodyfikowanej metodzie Stöllingera (2021)

niu. Ten trend wydaje się szczególnie niepokojący z perspektywy państw wchodzących w skład Grupy Wyszehradzkiej. Po pierwsze, to właśnie w tych krajach specjalizacja funkcjonalna osiąga najwyższe poziomy. Po drugie, kraje te mogą pochwalić się jednymi z wyższych PKB *per capita* w regionie – nadszedł już czas, aby dokonały one zmian w swoich schematach specjalizacji funkcjonalnej. Pamiętajmy bowiem, że rodzaje uzyskiwanych przewag komparatywnych powinny ewoluować wraz z tym, jak państwa stają się bogatsze. Prawdopodobnie ta dotyczy także schematów specjalizacji funkcjonalnej, które są zależne od funkcjonalnych przewag komparatywnych. A jednak – być może z wyjątkiem Słowenii i potencjalnie Polski – ewolucja ta obecnie nie zachodzi. Powróćmy do tej kwestii w rozdziale 3, w podrozdziale 3.1.2.

Ciekawą cechą schematów specjalizacji funkcjonalnej, które omawialiśmy powyżej, jest to, że są one w dużej mierze niezależne od ogólnych specjalizacji przemysłowych. Dlatego właśnie można je wyprowadzić z poszczególnych sektorów w obrębie produkcji (tabela 3.2). Kiedy przyjrzymy się gałęziom przemysłu, które mają największy wpływ na globalne łańcuchy wartości, to także w krajach Grupy Wyszehradzkiej specjalizacja do bycia „gospodarką fabryczną” będzie w nich widoczna (np. w przemyśle motoryzacyjnym). Zależność tą widać jeszcze lepiej w równie istotnym przemyśle elektronicznym. Ogólnie rzecz biorąc, funkcjonalne przewagi komparatywne (wartości od 1 wzwyż) poza obrębem „rzeczywistej” produkcji występują w regionie niezwykle rzadko.

Ciekawy wyjątek stanowi przemysł farmaceutyczny. W tym sektorze Czechy i Polska mogą pochwalić się specjalizacją funkcjonalną niezwiązaną bezpośrednio z produkcją – dodatkowo Czesi stawiają w nim na badania i rozwój. Można powiedzieć, że przemysł farmaceutyczny w niektórych państwach EU-CEE przeciwstawia się ogólnemu profilowi funkcjonalnemu regionu. Z punktu widzenia tego sektora, kilka państw, w tym wszystkie kraje Grupy Wyszehradzkiej, można określić mianem gospodarek centrali w początkowej fazie rozwoju. Przemysł ten może okazać się ciekawą opcją dla wielu państw EU-CEE, w szczególności (ale nie tylko) dla Polski i Czech.

3.1.2 PUŁAPKA ROZWOJU FUNKcjONALNEGO I JEJ IMPLIKACJE DLA REGIONALNYCH MODELI WZROSTU

Najwyższy czas, aby państwa EU-CEE zmieniły swoje schematy specjalizacji funkcjonalnej. Zgodnie z ogólną tendencją wraz z rozwojem gospodarczym zmienia się też specjalizacja funkcjonalna państw – przechodzą one z bycia gospodarkami fabrycznymi do nowej roli jako gospodarek centrali. Jednak jak pokazaliśmy w podrozdziale 2.1.1, w krajach EU-CEE trend ten był w dużej mierze nieobecny – przynajmniej dla lat 2003–2020 (do po-

łowy 2020 roku). Powodem tego może być specyficzna struktura gospodarcza Unii Europejskiej. Kraje regionu produkują i prowadzą wymianę handlową głównie z bardziej rozwiniętymi państwami UE (np. Niemcami, Francją, Włochami) i w tym sensie jest im dosyć trudno zmienić ich obecne schematy specjalizacyjne. Nie oznacza to oczywiście, że integracja gospodarcza w obrębie europejskich łańcuchów wartości powinna ulec odwróceniu lub że uwarunkowanie to należy traktować jako rodzaj przeszkody nie do pokonania²¹. Fakt ten wskazuje raczej na to, że oprócz dużych szans, większa integracja niesie też za sobą wiele wyzwań. Europejscy decydenci powinni być tego świadomi. Konieczność zmiany ogólnej specjalizacji funkcjonalnej państw EU-CEE staje się czymś oczywistym, kiedy pokusimy się o porównania globalne (wykres 3.3)

W celu porównawczym ścisła zależność między stopniem rozwoju danego państwa (wyrażonym jako PKB *per capita*) a stopniem wyspecjalizowania w produkcji została wykorzystywana, aby określać przyszły stopień specjalizacji w zależności od przyszłych poziomów pierwszego wskaźnika (wypukła krzywa na wykresie 3.3). Zgodnie z szacunkami Stöllingera (2021), które opierają się na relatywnych specjalizacjach funkcjonalnych z lat 2003–2015, bycie gospodarką fabryczną przy poziomie PKB *per capita* wynoszącym około 8 460 dolarów amerykańskich staje się już czynnikiem generującym negatywną presję na wzrost PKB. Przypomnijmy, że wszystkie państwa EU-CEE wyraźnie przekroczyły ten próg – nadszedł więc najwyższy czas, aby zacząć stopniowo modyfikować swoje profile specjalizacji funkcjonalnej. Sprawa ta okaże się jeszcze bardziej istotna, kiedy zdamy sobie sprawę, że państwa regionu mają zdecydowanie wyższe współczynniki specjalizacji w produkcji, aniżeli wynikałoby to z ich poziomów dochodu²² (wyjątkami są tu Chorwacja, Łotwa i Litwa).

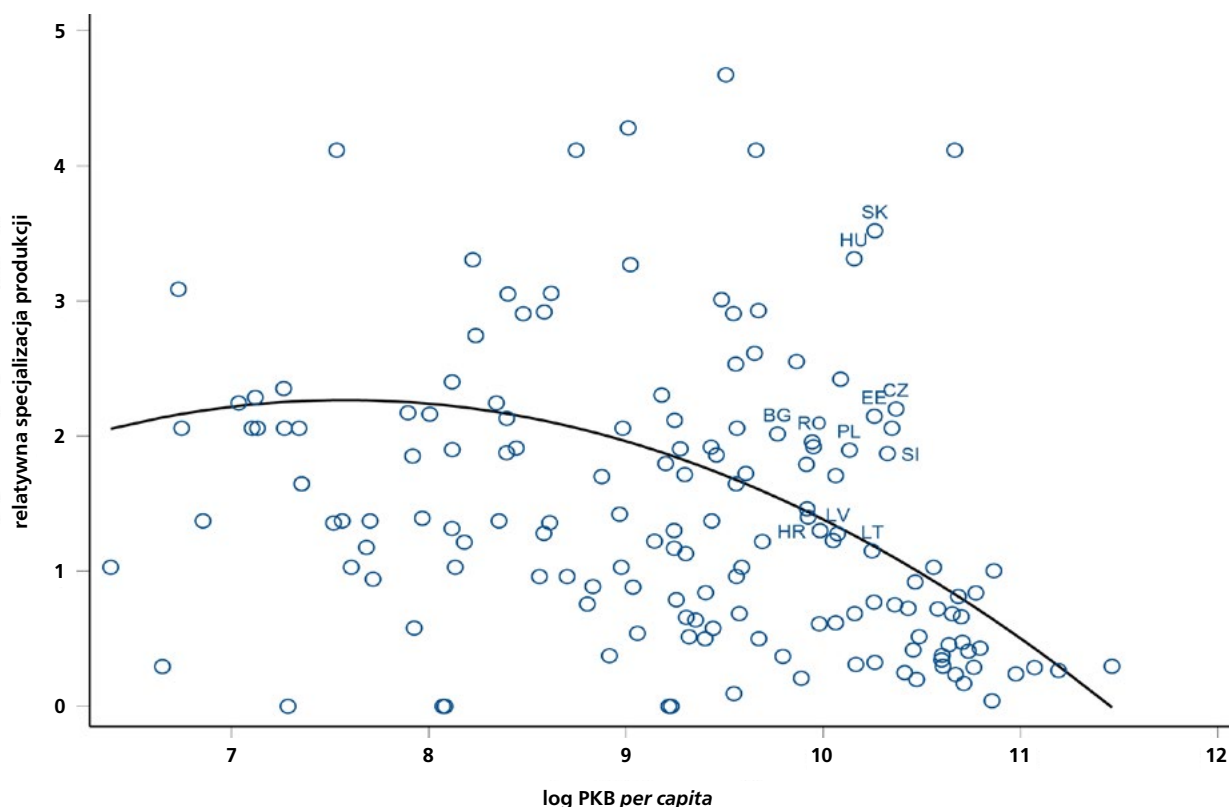
Powyższe ustalenia pokazują, że znalezienie się w pułapce funkcjonalnego rozwoju staje się realnym zagrożeniem. Jak wspominaliśmy wcześniej, pozycja w obrębie globalnego podziału pracy ma wielki wpływ na możliwości wytwarzania wartości dodanej, a co za tym idzie, na perspektywy wzrostu. Upraszczając nieco, obecny funkcjonalny podział pracy w UE można przedstawić następująco: zgodnie z tym, jak rozkładają się przewagi komparatywne, kraje EU-CEE wchodzą w skład produk-

²¹ O możliwości przekroczenia takich barier świadczy na przykład sytuacja w przemyśle farmaceutycznym.

²² Jak wskazano w uwagach pod wykresem 3.3, relatywną specjalizację w produkcji wylicza się na podstawie liczby projektów realizowanych w danym kraju. Szacowane wartości relatywnej specjalizacji w produkcji (które na wykresie są reprezentowane przez wypukłą krzywą) są wyprowadzane na podstawie próby o zasięgu globalnym. Wyniki są jakościowo podobne, jeśli są efektem szacunków. Natomiast właściwe specjalizacje funkcjonalne są wyliczane na podstawie liczby miejsc pracy będących efektem bezpośrednich inwestycji zagranicznych realizowanych od podstaw. Warto także podkreślić, że specjalizacje funkcjonalne niektórych państw są mniej lub bardziej zgodne z ich poziomami PKB *per capita*.

Wykres 3.3

Przewidywana i obecna specjalizacja w działalności produkcyjnej, w ujęciu globalnym, średnie dla lat 2003–2018



Uwaga: Relatywną specjalizację w produkcji określa się na podstawie wskaźnika relatywnej specjalizacji funkcjonalnej (RFS); w tym wypadku oblicza się go relatywnie do próby globalnej i na podstawie liczby projektów. Definiuje się go jako stosunek między RFS w produkcji a RFS w działalności nieprodukcyjnej (usługi centrali, badania i rozwój, sprzedaż i obsługa techniczna, usługi biznesowe). Państwo, którego relatywna specjalizacja w produkcji jest równa średniej unijnej, będzie miał wartość tego wskaźnika równą 1. Średnie dla każdej z grup to średnie ważone, gdzie wagami jest liczba projektów w danym kraju. Dane o PKB per capita pochodzą z 2014 roku.

Źródło: Baza danych fDi markets, Penn World Tables PWT Version 9.0, kalkuleacje własne oparte na zmodyfikowanej metodzie Stöllingera (2021)

cyjnej części łańcucha wartości, natomiast państwa starszej piętnastki czerpią przewagę z inwestycji w aktywa niematerialne i te oparte na wiedzy. Aktywa te pozwalają im specjalizować się w sektorach takich jak badania i rozwój, działalność centrali i w różnych usługach poprodukcyjnych, np. tych dotyczących handlu detalicznego. Dane dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Europie potwierdzają powyższą prawidłowość, tzn. brak odpowiednich zasobów po stronie państw EU-CEE, jeśli chodzi o wiedzę i aktywa niematerialne. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej, włączając w to te należące do EU, mogą pochwalić się tylko kilkoma międzynarodowymi korporacjami, które inwestują zagranicą. Stąd bardzo niskie wskaźniki stosunku wychodzących do przychodzących BIZ, które w niektórych przypadkach są bliskie –1 (co oznacza, że w danym kraju nie przeznaczają się prawie żadnych środków na bezpośrednie inwestycje zagraniczne).

Jeżeli zaakceptujemy założenie, że rozwój danego kraju zależy od jego potencjału i drzemiących w nim możliwości, to z punktu widzenia zmiany jego specjalizacji instytucjonalnej kluczowe okaże się skupienie się na tym potencjale i rozszerzanie zdolności opartych na wiedzy. W przeciwnym wypadku wzrost danego państwa będzie opierał się głównie na ekspansji czynników produkcji (wzrost ekstensywny) – a tego typu wzrost może ła-

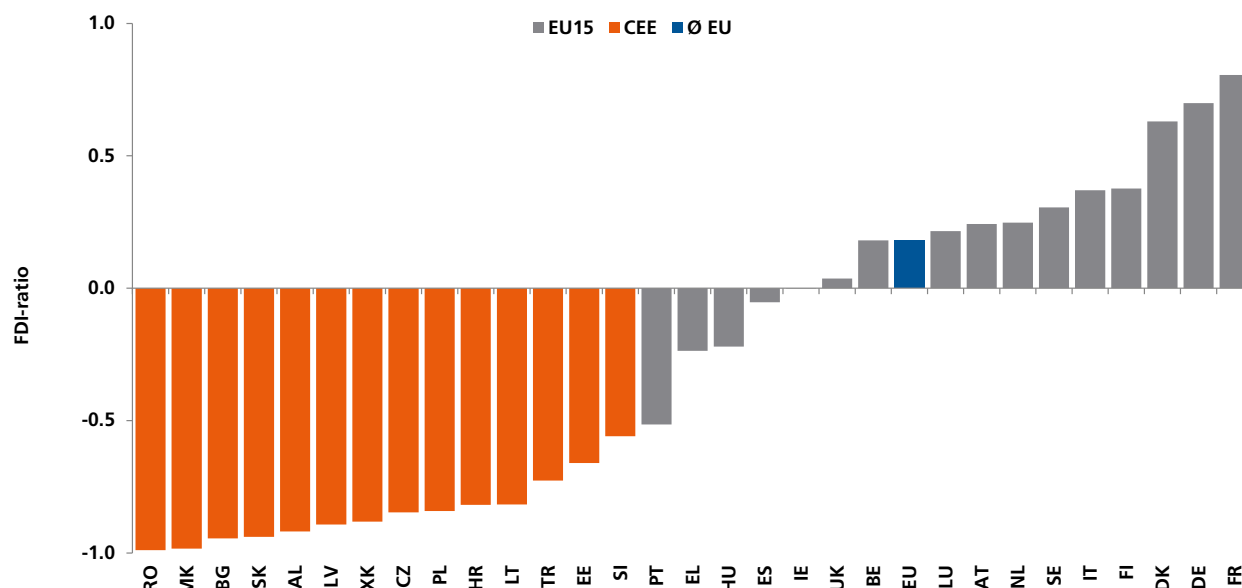
two stracić impet. Natomiast kraje mogą zwiększać swoje szanse na osiągnięcie zrównoważonego i trwałego wzrostu, im bardziej staje się on intensywny, to znaczący napędzany przez innowacje i zmianę technologiczną.

Co ważne, w otwartym otoczeniu gospodarczym wspomniany potencjał i wynikające z niego możliwości określają w dużej mierze miejsce danego państwa w światowej gospodarce. Zgodnie z idealnym modelem procesy integracyjne powinny pomagać państwom przestawić się na bardziej innowacyjną i opartą na wiedzy ścieżkę wzrostu – a także powoli zmieniać ich specjalizację funkcjonalną, aby mogły stać się gospodarkami centrali. Jednakże na drodze do osiągnięcia tego celu może pojawić się kilka „pułapek rozwojowych” (wykres 3.4).

Dzięki procesowi integracji europejskiej i osadzeniu instytucjonalnym Unii kraje EU-CEE rozwijały się dość pomyślnie. Wszystkim krajom regionu udało się z powodzeniem dołączyć do europejskich sieci gospodarczych, a także znaleźć swoje miejsce w strukturze gospodarce światowej – unikając w ten sposób pierwszej z możliwych pułapek rozwojowych, która mogła polegać na marginalizacji i izolacji ekonomicznej. Zmarginalizowane gospodarki zazwyczaj cierpią z powodu zapadłej infrastruktury i dysfunkcyjnych instytucji (państwa upadłe), które to czynniki nie pozwalają im na dołączenie

Wykres 3.3b

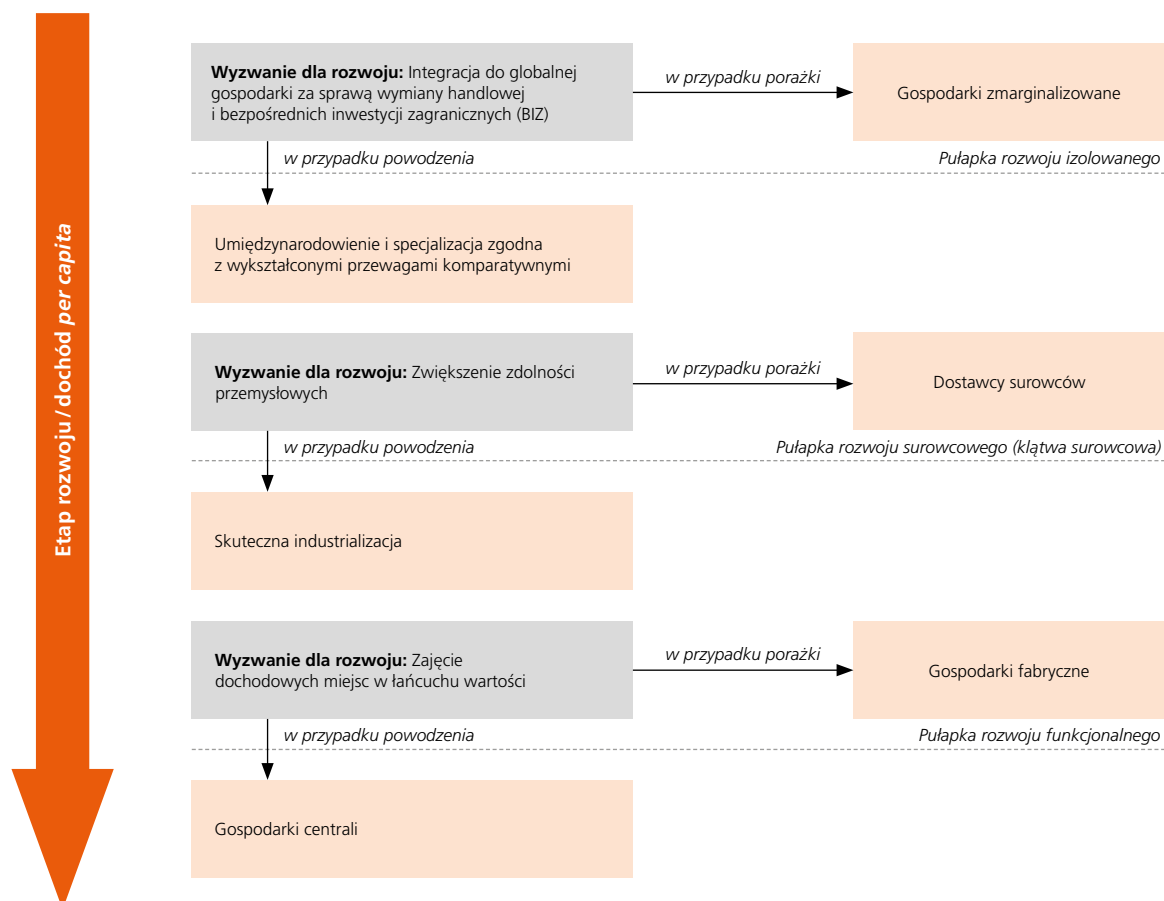
Stosunek między wychodzącymi a przychodzącymi BIZ w krajach europejskich, 2016



Uwaga: Wskaźnik FDI = stosunek między wychodzącymi a przychodzącymi BIZ (minus 1). Powyższe dane oparte są na wartości BIZ. Jeśli wartość wskaźnika wynosi zero, oznacza to, że między wychodzące i przychodzące BIZ wzajemnie się bilansują.
Źródło: Eurostat

Wykres 3.4

Wyzwania dotyczące ścieżki wzrostu i schematy specjalizacji



Uwaga: Uprozczone przedstawienie
Źródło: Stöckinger (2019).

do międzynarodowej wymiany handlowej, nie mówiąc o przyciągnięciu zagranicznych inwestycji. Tym bardziej warto podkreślić (jak pokazaliśmy w podrozdziale 3.1.1), że państwom EU-CEE z powodzeniem udało się rozwinąć nowoczesne moce produkcyjne. Interesujące nas kraje nie stały się jedynie dostawcami towarów i w ten sposób uniknęły losu wielu państw Południowej Ameryki, Północnej Afryki czy Bliskiego Wschodu (dotkniętych tzw. klęską surowcową). Jednak wnioski płynące z podrozdziału 2.1.2 zdają się sugerować, że choć państwa regionu przeszły przez proces industrializacji (lub reindustrializacji), to jednak nie udało im się dokonać ewolucji od gospodarek fabrycznych do gospodarek centrali. Zmiana specjalizacji funkcjonalnej byłaby dla nich wysoce korzystna – podobnie jak zajęcie miejsca w obrębie kolejnych, tym razem opartych na wiedzy, segmentach łańcucha wartości, które przejawiają wysoki potencjał, jeśli chodzi o wartość dodaną. Obiecujące sygnały dotyczące tego typu przemiany widać na przykładzie sektora farmaceutycznego. Jak na razie jednak tendencja ta nie rozlała się na inne gałęzie przemysłu.

3.2 BEZPOŚREDNIE INWESTYCJE ZAGRANICZNE I PANDEMIA COVID-19

3.2.1 TRENDY W BIZ W KRAJACH EU-CEE W LATACH 2010–2020

W ostatniej dekadzie kapitał pochodzący z bezpośrednich inwestycji zagranicznych był głównym źródłem finansowania w krajach EU-CEE. Był on także główną przyczyną zwiększonego transferu technologii i wiedzy w czasie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Po akcesji do UE napływ kapitału zagranicznego podtrzymywał wzrost gospodarczy i wspierał modernizację. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne zwiększały się także po kryzysie finansowym z 2008 roku, chociaż ich tempo zmalało zgodnie z ogólnosiłowym trendem osłabiania się międzynarodowej aktywności inwestycyjnej.

W latach 2010–2019 bezpośrednie inwestycje zagraniczne w regionie osiągały średnio 2,6 procent PKB rocznie²³. Dekadę tę można podzielić na trzy podokresy, wyróżniające się odmienną intensywnością inwestycji (zob. wykres 3.5): okres odbudowy po kryzysie finansowym, następnie kilka lat zastoju (2013–2016) i ostatni czas wzmożonych inwestycji (2017–2019). Warto jednak zaznaczyć, że w roku 2019 zaobserwowano już spowolnienie, zarówno jeśli chodzi o BIZ jak i ogólny wzrost gospo-

KLUCZOWE INFORMACJE

Państwa EU-CEE zachowały swoją pozycję jako stabilne miejsca dla inwestycji zagranicznych. Potencjał na dalszy wzrost od obecnych poziomów jest już jednak niewielki. Przyszłość zagranicznych spółek zależnych zintegrowanych z globalnym łańcuchem wartości opiera się w dużej mierze na ich możliwości awansu w obrębie międzynarodowych sieci korporacyjnych.

Transfery zwrotne przychodów z inwestycji zagranicznych stają się coraz istotniejszym tematem. Często jednak podchodzi się do tego problemu jednostronnie negatywnie. Warto jednak zaznaczyć, że taki odpływ dochodów za granicę jest przynajmniej częściowo kompensowany za sprawą lokalnych reinwestycji zysków i wynikających z tego nadwyżek handlowych.

Po szoku podażowym z drugiego kwartału 2020 roku, wywołanym pandemią, łańcuchy produkcji uległy dość szybkiej odbudowie. W średnim okresie kraje EU-CEE mogą skorzystać na trendzie przenoszenia produkcji bliżej kraju pochodzenia, który to trend widać na przykładzie niemieckich i zachodnich międzynarodowych korporacji.

darczy. Kryzys COVID-19 uderzył w gospodarkę, skutkując słabnącym wzrostem i spadającym optymizmem wśród inwestorów.

W ciągu tych dziesięciu lat, następujące państwa osiągnęły napływ BIZ wyższy od średniej: Estonia²⁴, Czechy, Węgry, Łotwa i Bułgaria; w Słowenii, Słowacji²⁵, Łotwie i Chorwacji bezpośrednie inwestycje zagraniczne wyniosły mniej niż 2 procent PKB. Na wyniki te miały wpływ zarówno warunki dla prowadzenia biznesu, jak i polityki poszczególnych rządów dotyczące inwestycji zagranicznych, a także lokalne cykle gospodarcze. Wzrost gospodarczy i rosnąca siła nabywczą przyciągały inwestorów zainteresowanych lokalnymi rynkami. Rządy regionu konkurowały ze sobą o duże, zaawansowane technologicznie i nastawione na eksport projekty oparte na BIZ. Poruszając się w ramach ograniczeń wynikających z unijnej polityki konkurencji, państwa EU-CEE próbowały zachęcać zagranicznych inwestorów subsydiami i innymi preferencyjnymi warunkami.

Struktura przemysłowa BIZ przeszła istotne zmiany, do których zaliczyć należy rosnące znaczenie usług związanych z przemysłem. W państwach EU-CEE, to właśnie sektor usług stanowi lwią część dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Najwyższe udział usług w BIZ notuje się w krajach bałtyckich (ponad 70 procent).

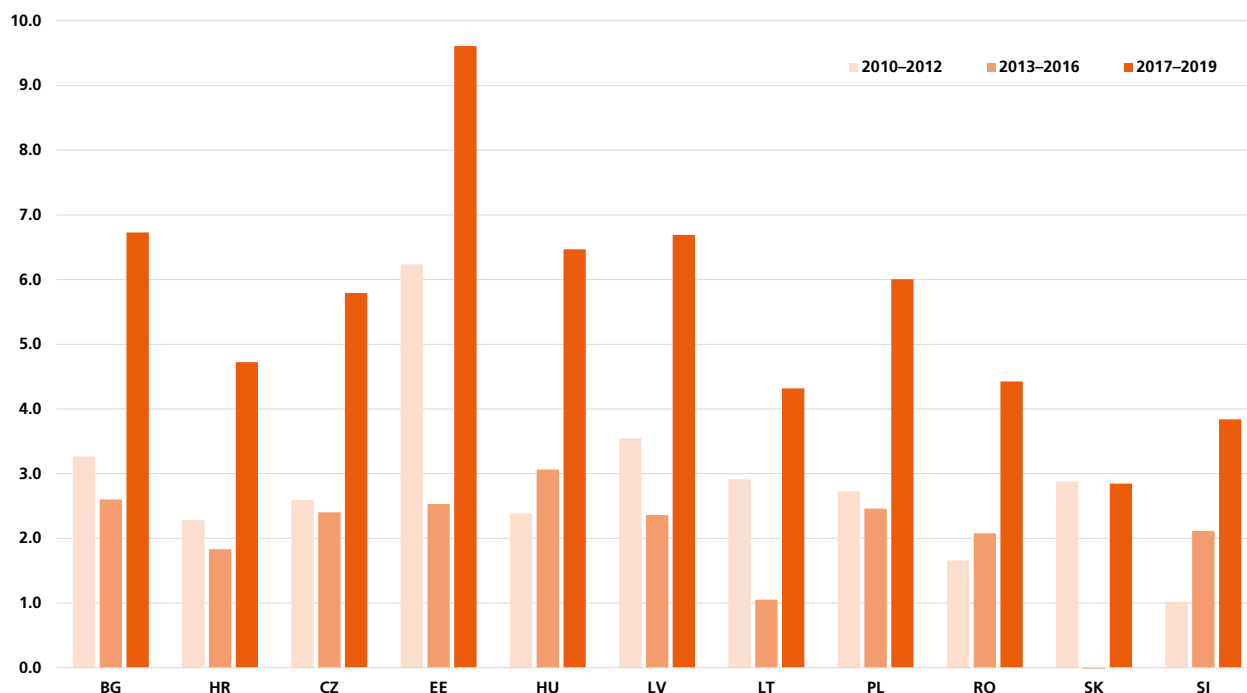
²³ Wszystkie dane dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych pochodzą z bazy danych BIZ Wiedeńskiego Instytutu Międzynarodowych Porównań Gospodarczych, która opiera się na publikacjach Banków Centralnych poszczególnych państw. Wpływy są podawane w wartościach netto (wpływy brutto pomniejszone o dezinwestycje), zgodnie z zasadą kierunkowości i z wyłączeniem spółek specjalnego przeznaczenia. Szczegółowe omówienie kwestii metodologicznych zob. WIIW FDI Report (Adarov i inni 2019) i piąty podręcznik do bilansu płatniczego autorstwa MFW (BMP5).

²⁴ Na wysoki wynik Estonii z 2019 roku składa się duża koncentracja Szwedzkich banków. Banki te mają swój udział w rynkach wszystkich trzech krajów bałtyckich.

²⁵ Ujemne wpływy z BIZ miały miejsce w 2013 roku w Słowacji – przyczyniły się do tego dezinwestycje.

Wykres 3.5

Napływ BIZ w krajach EU-CEE jako procent PKB, podzielony na trzy podokresy, lata 2010–2019, wyrażony w procentach



Źródło: Baza danych WIIW BIZ. Baza ta opiera się na wyliczeniach poszczególnych banków centralnych

W Estonii poziom ten dochodzi nawet do 82 procent. Poszukiwanie nowych rynków zbytu zdaje się głównym celem BIZ w regionie: kluczowymi sektorami przyciągającymi inwestorów pozostają usługi finansowe i ubezpieczenia, a także handel hurtowy i detaliczny. Czechy, Węgry, Polska i Estonia posiadają największy udział procentowy, jeśli chodzi o te działalności w obrębie BIZ, które ukierunkowane są na eksport, a oparte są o profesjonalną technologię i badania naukowe (7–9 procent). Dodajmy, że specjalizacja w tego typu aktywnościach mogłaby przyczynić się do skoku technologicznego. Sektor wytwórczy miał około 30-procentowy udział w BIZ w Czechach, Węgrzech, Polsce, Rumuni i Słowacji (a więc w krajach należących do Środkowo-Europejskiego pasa produkcyjnego²⁶).

W ostatnich latach outsourcing procesów biznesowych i tworzenie centrów usług wspólnych stały się ważnymi celami dla inwestorów zainteresowanych regionem. Na sektor ten składa się wiele różnych usług, od *call centers* do wytwarzania oprogramowania. Tego typu działalność potrzebuje wykwalifikowanej siły roboczej, wymaga także określonych umiejętności i tworzenia nowych sieci organizacyjnych (*clustering*) – nie pociąga jednak za sobą konieczności inwestowania dużego kapitału. Według Indeksu Global Services Location z 2017 roku (kerney.com 2018) Polska, Czechy, Rumunia i Bułgaria znajdują się wśród 20 najlepszych krajów dla usług biz-

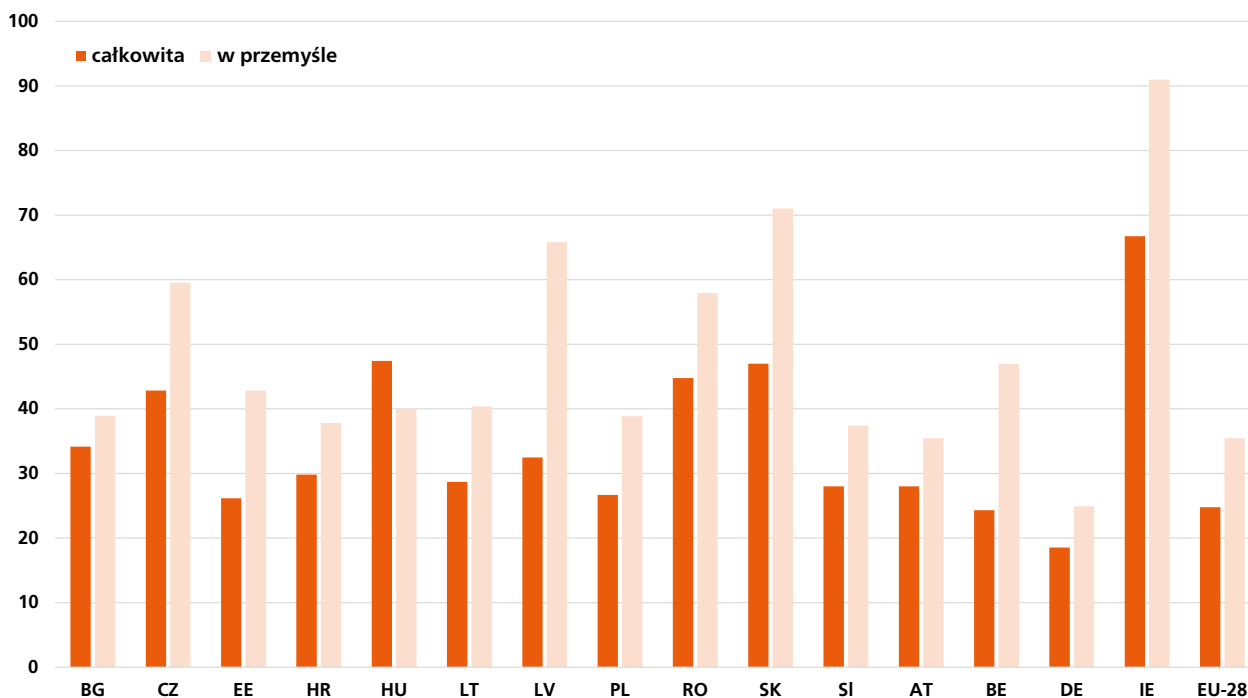
nesowych. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne nie są kapitałochłonne, w tym sensie, że nie przekładają się one na duży, ujemny bilans BIZ. Zamiast tego przyczyniają się do zwiększenia popytu na wykwalifikowaną siłę roboczą. Jednocześnie jednak sprawiają, że wszystkie niskopłatne zawody muszą mierzyć się z ryzykiem automatyzacji.

W ostatnich latach w regionie pojawiło się relatywnie mniej dużych inwestorów – większość ważnych europejskich graczy już od lat obecna jest w EU-CEE, a udział azjatyckich korporacji pozostaje wciąż niewielki (choć powoli rośnie). Procent zagranicznych firm wycofujących się z rynku jest jeszcze mniejszy. Mimo że część z nich rzeczywiście decyduje się zamknąć swoje filie, to w okresie 2010–2019 likwidacje i relokacje zdarzały się raczej sporadycznie (wynikały głównie z okresowego wzrostu kosztów pracy). Zjawisko to widać było szczególnie dobrze w przemyśle obuwniczym, odzieżowym i w produkcji prostych części samochodowych. Miejsca pracy w tych sektorach zazwyczaj były zastępowane przez bardziej wydajną działalność. Należy także podkreślić, że inwestorzy myślą o państwach EU-CEE raczej w perspektywie długoterminowej i traktują je jako stabilną część ich międzynarodowych łańcuchów wartości. Obecnie istniejące filie i spółki zależne są miejscami wdrażania nowych technologii. Przyszłość tych oddziałów zależy od ich możliwości adaptacyjnych: wywalczenia sobie nowej roli w łańcuchu wartości dzięki rozwijaniu produktów i technologii oraz zwiększaniu efektywności. Kwestia ta nie pozostała bez odzewu i polityka BIZ w interesujących nas krajach uległa pod tym względem zmianie – zamiast skupiać się na przyciąganiu nowych

²⁶ W praktyce, kiedy chodzi o produkcję części i oprogramowania do samochodów, często ciężko jest rozróżnić, które firmy należy zakwalifikować jako przynależne do sektora motoryzacyjnego, a które do elektroniki.

Wykres 3.6

Wartość dodana wypracowana przez zagraniczne podmioty zależne jako część całkowitej wartości dodanej w gospodarce przedsiębiorstw wybranych państw UE w roku 2018, z wyłączeniem działalności w zakresie finansów i ubezpieczeń, wartości wyrażone w procentach



Uwaga: Statystyki dotyczące zagranicznych podmiotów zależnych (FATS) obejmują firmy, w których udział własności zagranicznej wynosi przynajmniej 50 procent. Wartość gospodarki przedsiębiorstw została wyliczona na podstawie statystyk strukturalnych dotyczących przedsiębiorstw (SBS).

Źródło: Wyliczenia autorów oparte na statystykach FATS i SBS pochodzących z Eurostatu

firm, rządy zaczęły raczej wspierać wzrost już istniejących filii i spółek zależnych. Widać także trend, aby wzmacniać innowacje i zwiększać inwestycje w usługi nastawione na eksport. Tendencję tę należy uznać za szczególnie pozytywną, biorąc pod uwagę obecną zbyt wysoką specjalizację w produkcji, którą opisywaliśmy w podrozdziale 3.1.

3.3.2 WŁASNOŚĆ ZAGRANICZNA, TRANSFERY DOCHODÓW I ROLA RZĄDÓW

Wpływ inwestycji zagranicznych w gospodarkach EU-CEE jest zdecydowanie powyżej średniej, jeśli mierzyć go udziałem zagranicznych podmiotów zależnych w wartości dodanej (wykres 3.6). Niemcy, czy inne duże, rozwinięte kraje członkowskie, są w niewielkim stopniu zależne od napływających bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Są one w zasadzie głównymi inwestorami w innych państwach. Warto jednak zaznaczyć, że sytuacja krajów EU-CEE, jeśli chodzi o napływ BIZ, nie jest na tle Unii wyjątkowa – Irlandia jest zdecydowanie bardziej zależna od inwestycji zagranicznych niż jakikolwiek innych kraj członkowski, a małe, chociaż zaawansowane w rozwoju kraje takie jak Austria czy Belgia mają wskaźniki na podobnym poziomie co najbardziej samodzielnie inwestycyjnie kraje regionu, takie jak Polska czy Słowenia. Co więcej, belgijski przemysł wytwórczy jest jeszcze bardziej zdominowany przez zagraniczny kapitał niż przemysł polski czy węgierski.

Udział zagranicznych podmiotów zależnych w wartości dodanej wypracowanej przez przedsiębiorstwa niefinansowe jest największy w Słowacji i w Węgrzech (prawie 50 procent), kolejne miejsca zajmują Rumunia (45 procent) i Czechy (42 procent). Państwa te przodują także, jeśli chodzi o procentowy udział w PKB. Polski rynek zdaje się w niewielkim stopniu opanowany przez kapitał zagraniczny – głównie ze względu na zdywersyfikowaną strukturę swojej gospodarki. Rodzime firmy zachowały tu dominującą pozycję w wytwarzaniu wartości dodanej. Z kolei w mniejszych gospodarkach udział podmiotów zagranicznych nie przekracza 30 procent. Dlatego też nie można mówić o ogólnym zdominowaniu państw EU-CEE przez podmioty zagraniczne. Należy jednak zauważyć, że powyższe wyliczenia nie uwzględniają sektora usług finansowych, który przez długie lata był głównym obiektem zainteresowania zagranicznych inwestorów.

Udział kapitału zagranicznego wydaje się generalnie wyższy w sektorze produkcji. W Czechach, Litwie, Rumunii i Słowacji podmioty zagraniczne posiadają dominującą pozycję i odpowiadają za około 50 procent wartości dodanej. W Węgrzech, gdzie w posiadaniu zagranicznego akcjonariatu pozostaje niewiele firm, wskaźnik ten wynosi jedynie 40 procent. Warto jednak zaznaczyć, że tego typu firmy nie stanowią większości. W tym kontekście trzeba też podkreślić, że gospodarki te przede wszystkim zajmują się montażem części i produktów przemysłowych pochodzących z importu – nie pozwala to na wypracowanie wysokiej krajowej wartości doda-

nej. Dlatego też udział podmiotów zagranicznych w wartości produkcji jest zazwyczaj o około 10 procent wyższy niż udział w wartości dodanej.

Zagranicznym inwestorom udało się włączyć swoje spółki zależne do międzynarodowych łańcuchów wartości – są one obecnie odpowiedzialne za około 80 procent eksportu w Słowacji i w Węgrzech. Można pokusić się o stwierdzenie, że w ujęciu sektorowym firmy w posiadaniu podmiotów zagranicznych odznaczają się wyższą kapitałochłonnością, wyższym poziomem płac i są bardziej efektywne od swoich krajowych odpowiedniczek. Gospodarka, która pozostaje w posiadaniu lokalnych podmiotów, składa się często z małych i średnich firm – przekłada się to na niską konkurencyjność na światowych rynkach i słabe zintegrowanie z międzynarodowymi łańcuchami wartości, nawet na trzecim poziomie łańcucha dostaw. Z kolei dominacja zagranicznego kapitału wskazuje na słabość rodzimych firm oraz na obecność gospodarczego dualizmu między tymi dwoma ogniwami (Hunya 2017). Widoczne są także duże różnice w poziomach wiedzy technologicznej – chociaż wśród lokalnych firm także można wskazać wschodzące gwiazdy.

Od 2010 roku dominacja zachodniego kapitału stała się ważnym tematem politycznym w krajach EU-CEE. Działo się tak mimo tego, że udział podmiotów zagranicznych w wartości dodanej w latach 2010–2019 wzrósł w niewielkim stopniu. Wyjątkiem od tej reguły mogą być gospodarki, w których udział inwestycji zagranicznych był w poprzednich okresach szczególnie niski (Chorwacja, Słowenia, Słowacja). Obecnie Słowacja ma szczególnie niski wskaźnik rodzimych firm.

W ostatnich latach temat transferu dochodów uzyskanych w państwach EU-CEE przez zagraniczne korporacje (w większości zachodnie) zaczął przyciągać coraz więcej uwagi – zarówno wśród szerokiej publiczności i mediów, jak i wśród uczestników debaty akademickiej. Jest to jednak kwestia dość złożona, która opiera się prostym wyjaśnieniom i konkluzjom. Warto w tym kontekście wspomnieć o dość arbitralnych porównaniach Pikettygo (2018) który zestawia ze sobą dochody zagranicznych inwestorów i transfery, które kraje EU-CEE otrzymują z unijnego budżetu, po czym twierdzi, że korzyści płynące z BIZ dla państw będących inwestorami (którą są też płatnikami netto unijnego budżetu), przewyższają znacznie wartość transferów unijnych płynących do państw regionu. Populistyczne media z krajów EU-CEE przez długi czas wykorzystywały to zestawienie jako argument na rzecz nacjonalizmu gospodarczego i jako sposób podsycania niechęci do inwestycji zagranicznych. Tymczasem wielokrotnie wskazywano, że Piketty popełnił kilka błędów metodologicznych i ostatecznie wielokrotnie porównywał jabłka z gruszkami (Darvas 2018, Hunya i Schwarzhappel 2017a).

Jest czymś oczywistym, że zyski przedsiębiorstw są pochodną sum zainwestowanych w dany kraj. Dysku-

syjne jest jednak to, jaka część tych zysków zostaje reinwestowana na miejscu. Zagraniczni inwestorzy realizują zyski z tych inwestycji, które są rentowne²⁷. Tymczasem na początku dekady 2010–2019 inwestorzy często notowali straty. W ostatnich latach średnia stopa zysku z BIZ wynosiła około 10 procent. W Czechach, w Węgrzech, a także w Litwie w latach 2017–2018 dobiła ona do 12 procent, co należy uznać za całkiem niezłą stopę zwrotu. W większości innych krajów regionu można było zarobić około 8 procent – należy zauważyć, że w kontekście globalnym jest to wynik powyżej średniej (więcej zob. Adarov i inni 2019).

Główne pytanie dotyczy więc tego, co dzieje się z zarobionym zyskiem. Średnio około 60 procent zysku zostaje wytransferowane do kraju pochodzenia. W przypadku Węgier, które mają skrajnie niskie podatki, około 60 procent zysku udaje się zatrzymać. W innych krajach odsetek ten jest mniejszy. Dla lat 2010–2019 wytransferowany dochód z BIZ wynosił w państwach EU-CEE średnio 2,4 procent PKB rocznie i był zbliżony do poziomów napływów z bezpośrednich inwestycji zagranicznych w tym samym okresie. Warto jednak zaznaczyć, że pomimo tak wysokich odpływów, w większości zaawansowanych gospodarek regionu reinwestowane zyski stały się najważniejszą składową napływów z BIZ. Dodatkowo należy też zauważyć, że spółki zależne w państwach takich jak Węgry, Czechy, Polska czy Słowacja są w dużej mierze samodzielne finansowo; nowe inwestycje mogą być więc finansowane z zatrzymanych zysków. Korzystny bilans płatniczy wynikający z BIZ znajduje także swoje odbicie w bilansie handlowym, który jest napędzany przez spółki zależne zorientowane na eksport. Dochody z handlu (1,9 procent PKB) kompensują w dużej mierze straty w bilansie BIZ (2,2 procent PKB). Zgodnie z takim myśleniem, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, które generują eksport, należy uważać za bardziej korzystne od tych, które zorientowane są na rodzimy rynek. Warto jednak zaznaczyć, że wiele usług świadczonych przez spółki zależne, które są zorientowane na regionalne rynki, staje się podstawą dla tych firm, które ukierunkowane są na eksport.

Większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych przekłada się na długofalowy i zrównoważony wzrost gospodarczy, chociaż są i takie inwestycje, które nie przynoszą pozytywnych efektów, chcą tylko zrobić biznes na państwowych dotacjach, zainkasować zyski i się zwinąć (Alfaro i Charlton 2013, OECD 2019). I chociaż tego typu projektów nie można zakazać na gruncie regulacji unijnych, to pamiętajmy, że ogólny kształt bezpośrednich inwestycji zagranicznych może być zarządzany z poziomu państw – między innymi przez system zachęt i typy ulg (UNCTAD 2018). Jak dotychczas – zgodnie z unijnymi regulacjami konkurencji – premiowano duże, zaawansowane technologicznie projekty w dziedzinie produkcji, pod-

²⁷ Zyski definiuje się tutaj w kwotach brutto, zgodnie z pozycją z bilansu płatniczego; „dochód pierwotny, dochód z BIZ, zadłużenie” (Adarov i inni 2019).

czas gdy projekty dotyczące obsługi oddziałów, a także te, które pochodziły od lokalnych inwestorów, otrzymywały wsparcie w ramach programów pomocowych dotyczących małych i średnich firm. Zachęty i ulgi mogłyby być z pewnością lepiej ukierunkowane, a instytucje je koordynujące bardziej wydajne. Kierowanie się najlepszymi praktykami, jeśli chodzi o zwiększanie korzyści z bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wcale nie jest takie trudne (UNCTAD 2015). Problemy zaczynają się wtedy, gdy rządy przestają skupiać się na wzroście gospodarczym, a zamiast tego zaczynają służyć lokalnym grupom interesu, czy to ekonomicznym, czy też politycznym.

Warto podkreślić, że po 2010 roku w kilku krajach EU-CEE negatywne postawy wobec modernizacji opartej na kapitale zagranicznym często szły w parze z krytyką czasów pokomunistycznej transformacji oraz kształtowania się „liberalnej demokracji” (Kornai 2015). W Polsce i w Węgrzech doszło do centralizacji władzy państwowej i renacjonalizacji aktywów będących dotąd w zagranicznych rękach. Zwiększyła się też skala nacjonalizmu gospodarczego i antyunijnej propagandy. Tendencje te wystąpiły również w Czechach i w Rumunii, choć w mniejszym stopniu. W wielu państwach do władzy doszły populistyczne elity – w Węgrzech udało im się to w sposób trwały – które podważyły demokratyczny porządek instytucjonalny. Aby przejąć niektóre biznesy, posłużono się nagą siłą polityczną – między innymi dzięki odpowiednim regulacjom, które pozwalały selektywnie kształtować ulgi i ułatwienia gospodarcze (Szanyi 2019). Działalność quasi-mafijna, polegająca na wyszukiwaniu odpowiedniej renty, skutecznie obniżyła wydajność gospodarczą – przełożyła się także na to, że korzyści płynące z funduszy unijnych często trafiały do „przyjaciół i znajomych królika”. I chociaż nie można powiedzieć, że państwa takie jak Bułgaria czy Rumunia zanotowały zwrot o 180 stopni, to nie zrobiły one wiele, aby wdrożyć rządy prawa zgodne z mechanizmem współpracy i weryfikacji²⁸.

Obniżenie przewidywalności warunków biznesowych w regionie, połączone z problemami finansowymi inwestorów dotkniętych kryzysem w strefie euro, wywołało falę dezinvestycji zagranicznych. Działo się tak szczególnie w tych państwach, w których rodzimi inwestorzy byli w stanie zaproponować względnie wysokie ceny (Voszka 2018). Rządy tych krajów wspierały swój własny kapitał w nabywaniu obcych aktywów lub też same decydowały się na inwestycje w swoich krajach (patrz Węgry czy Polska). Rodzime firmy skorzystały na przejęciu zagranicznych oddziałów, głównie w sektorach zorientowanych na lokalny rynek, gdzie konkurencja była nieduża. W Węgrzech w latach 2016–2017 państwo nabyło pakiety akcji między innymi firm takich jak E.ON, Antenna Hun-

garia, Főgáz czy Budapest Bank. W efekcie, po 2014 roku, udział kapitału własnego w napływach BIZ zmalał do niewidzianych wcześniej poziomów, a w latach 2015, 2018 i 2019 spadł poniżej zera. Część świeżo znacjonalizowanych firm została potem odsprzedana lokalnym grupom interesu (Civitas Institute 2018; Reuters 31 października 2020). Z punktu widzenia udziałów większościowych, cel polityczny, jakim było uzyskanie rodzimej, węgierskiej kontroli nad własnym systemem bankowym, powiódł się (GlobalMarkets 2019). Należy także podkreślić, że nacjonalizacja mediów doprowadziła do zbliżenia się krajowych inwestorów i rządu oraz wzmocnienia pozycji obu tych grup.

W 2017 roku w Polsce odsprzedaż zagranicznych aktywów w sektorze bankowym i wynikające z tego przekształcenia kapitałowe także wpłynęły korzystnie na sytuację lokalnych graczy. Włoski UniCredit sprzedał należącą do państwa firmie ubezpieczeniowej PZU oraz Polskiemu Funduszowi Rozwoju 32,8 procent swoich udziałów w Banku Pekao za 2,4 miliarda euro. Rząd polski był aktywnie zaangażowany w odzyskanie kontroli nad rodzimym sektorem finansowym (repolonizacja banków). UniCredit skorzystał na tych zmianach, szczególnie że w tym czasie priorytetem dla zarządu było wzmocnienie pozycji kapitałowej włoskiego banku macierzystego (Gocłowski 2016, Rohac 2017). W efekcie tych i innych tego typu przekształceń, połowa polskiego sektora bankowego, wcześniej zdominowanego przez kapitał zagraniczny, znalazła się w posiadaniu państwa. W 2017 roku w Czechach branże takie jak komunikacja i informacja miały ujemny napływ BIZ. Taka wartość wskaźnika oznacza, że krajowi inwestorzy (bardziej podatni na naciski rządu) nabywali akcje od podmiotów zagranicznych. W Rumunii specjalna instytucja finansowa należąca do państwa (EximBank) nabyła bank komercyjny Banca Romaneasca, lokalną filię Narodowego Banku Grecji. Co ciekawe, działo się to po decyzji Narodowego Banku Rumunii, który zablokował możliwość podobnej transakcji ze strony węgierskiego podmiotu komercyjnego, banku OTP (Romania Journal 2020).

W tym kontekście należy zauważyć, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne nie odgrywają w regionie już tak dużej roli, jeśli chodzi o źródło zewnętrznego finansowania. Polityczny status BIZ został dodatkowo osłabiony przez obfity napływ funduszy unijnych, które były dostępne dla państw EU-CEE w ramach struktury finansowej z lat 2014–2020. Bez wahania należy stwierdzić, że rządy o wiele bardziej od zagranicznych, bezpośrednich inwestycji dokonywanych przez podmioty, nad którymi często nie mają żadnej kontroli, cenią sobie możliwość dystrybuowania pieniędzy z zagranicznych dotacji i grantów. W ten sposób pieniądze z Unii przyczyniły się do wzmocnienia roli rządu w gospodarce (Instytut Civitas 2018, Innes 2014).

Ogólnie rzecz ujmując, zagraniczni inwestorzy mają dobrą opinię o krajach, w których panuje liberalny reżim go-

²⁸ Komisja Europejska (b.d.): *Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania*, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en.

spodarczy i niechętnie patrzą na mniej lub bardziej nieprzewidywalne interwencje państwowe. Trend ten widać dobrze w corocznej ankiecie Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej (tschechien.ahk.de 2019). Wszystkie państwa regionu otrzymały podobne oceny, jeśli chodzi o atrakcyjność dla inwestorów – między 2,8 a 3,5 (w skali od 1 do 6, gdzie 1 to najlepszy wynik). W porównaniu z poprzednim raportem zmienił się lider: Estonia wyprzedziła Czechy. Te dwa kraje mają dużą przewagę nad resztą stawki, jeśli chodzi o jakość siły roboczej i jakość rządu. Kolejne miejsca zajmują Polska, Słowacja i Słowenia. Inwestorzy zdają się natomiast dostrzegać relatywnie więcej problemów w krajach, które zamykają pierwszą dziesiątkę, szczególnie w Węgrzech, Rumunii i w Bułgarii. Złe wyniki tych państw nie oznaczają, że inwestorzy mają zamiar je opuścić – kapitał wciąż chce w nich inwestować, o ile koszty czynników produkcji pozostają niskie, państwo nie nakłada na niego dodatkowych ograniczeń, a lokalne rynki rosną.

3.2.3 WPŁYW COVID-19 I ZMIANA TECHNOLOGICZNA

Pandemia COVID-19 wymusiła wprowadzenie restrykcyjnych ograniczeń społecznych, aby ograniczyć tempo rozprzestrzeniania się wirusa. W efekcie w pierwszej połowie 2020 roku doszło do załamania się produkcji, przzerwania łańcuchów dostaw i zamknięcia kilku sektorów gospodarki. Szczególnie mocno ucierpiały w tym przypadku inwestycje transgraniczne, chociaż należy

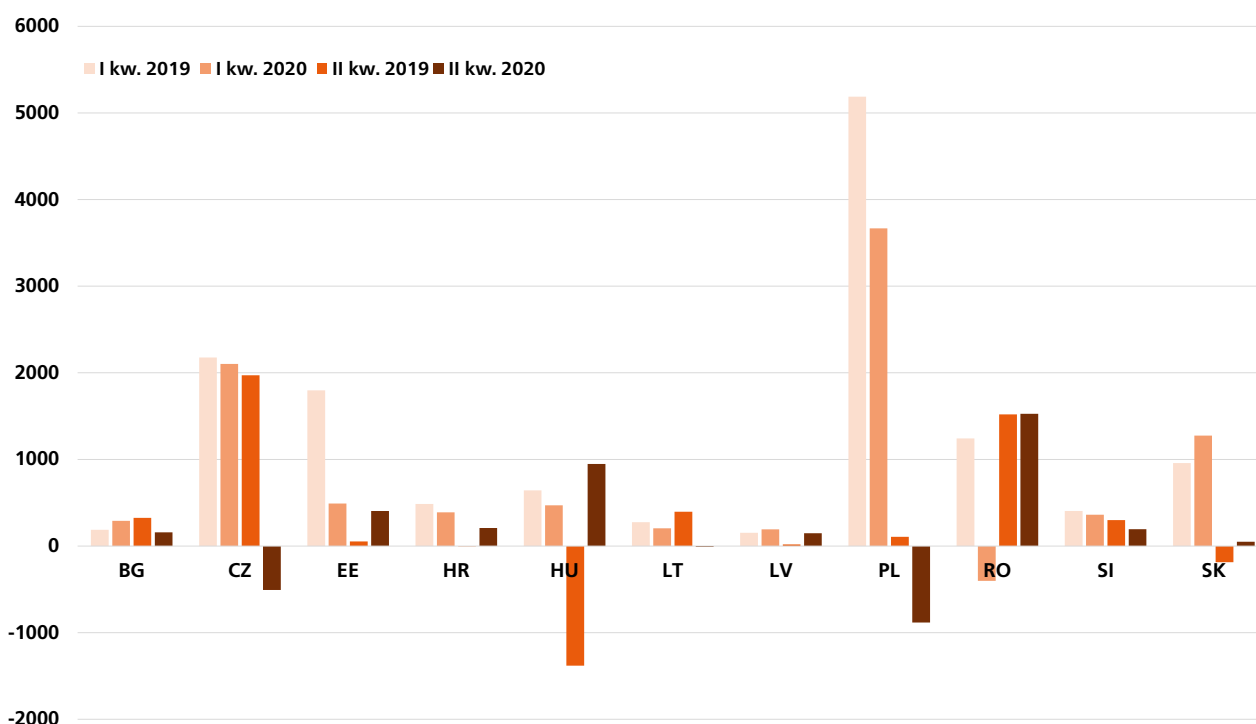
zauważyć, że przepływy finansowe na nowe projekty ustały z opóźnieniem. Nowe przedsięwzięcia oparte na BIZ nie rozpoczęły się zgodnie z harmonogramem. Zyski z poprzednich lat były często transferowane z powrotem do kraju pochodzenia. Inwestorzy podjęli działania, by skrócić łańcuchy dostaw, a rządy zaczęły wspierać samodzielność produkcyjną zakładów, szczególnie jeśli chodzi o wyrób produktów medycznych.

Dane dotyczące napływów BIZ w skali globalnej pokazują 49-procentowy spadek między pierwszą połową 2019 a pierwszą połową 2020 roku (UNCTAD 2020a). Największe załamanie (75 procent) zanotowały gospodarki rozwinięte. Napływy BIZ do Ameryki Północnej spadły o 56 procent, a w Europie zanotowały wartości ujemne. Liczby te świadczą o zakłóceniach w łańcuchach wartości, które zaszły ze względu na nieoczekiwane wprowadzenie lockdownów.

W krajach EU-CEE załamanie napływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniosło 35 procent, co oznacza, że było niższe od średniej. Należy jednak zaznaczyć, że podjęcie decyzji o inwestycji transgranicznej zazwyczaj zajmuje inwestorom dosyć długo, a rzeczywisty przepływ kapitału może dokonać się dopiero po rozpoczęciu inwestycji. Dlatego potrzeba jeszcze trochę czasu, abyśmy otrzymali bardziej spójny obraz wpływu COVID-19 na sytuację regionu.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne realizowane od podstaw odnotowały opóźniony i nie tak drastyczny

Wykres 3.7
Napływ BIZ w pierwszym i drugim kwartale roku 2019 i 2020, w milionach EUR



Źródło: Baza danych WIIW BIZ. Baza ta opiera się na wyliczeniach poszczególnych banków centralnych

Tabela 3.3

Wpływ COVID-19 na bezpośrednie inwestycje zagraniczne realizowane od podstaw w EU-CEE – liczba ogłoszonych projektów, deklarowana wysokość inwestycji, szacunkowa liczba nowych miejsc pracy, w roku 2019 i 2020, w ujęciu kwartalnym

	Liczba projektów		Inwestycje w milionach EUR		Liczba nowych miejsc pracy	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Kwartał 1	383	349	12,792	13,880	75,432	74,403
Kwartał 2	427	235	18,369	10,209	107,752	51,017
Kwartał 3	397	251	26,352	9,865	98,112	81,212
Kwartał 4	456		19,082		106,810	

Źródło: fdimarkets.com

spadek (tabela 3.3²⁹). Liczba ogłoszonych, nowych projektów była w pierwszym kwartale 2020 roku taka sama jak rok wcześniej. Kwoty przeznaczone na inwestycje i tworzenie nowych miejsc pracy były nawet wyższe niż przed rokiem. Spadek przyszedł dopiero w drugim kwartale (46-procentowe załamanie, jeśli chodzi o nowe projekty, 31 procent mniej inwestycji kapitałowych i 48 procent mniej nowych miejsc pracy). Trzeci kwartał przyniósł pewne odbicie w liczbie nowych projektów i zatrudnieniu, niwelując w ten sposób wcześniejsze spadki.

W drugiej połowie 2020 roku rządy początkowo starały się uniknąć pełnego zamknięcia gospodarek. Jednak na jesieni – wraz ze wzrostem liczby zakażeń i wskaźników śmiertelności – zaczęły zmieniać zdanie w tej kwestii. Restrykcje wprowadzone w trzecim i czwartym kwartale nie wpłynęły tak bardzo na produkcję i transport – druga fala ograniczenia życia gospodarczego uderzyła najbardziej w usługi (szczególnie w czwartym kwartale). Środki przeznaczone na złagodzenie skutków ekonomicznych pandemii były dostępne w równym stopniu dla zagranicznych jak i krajowych firm. W krajach EU-CEE fundusze te były jednak zdecydowanie mniejsze niż w Niemczech, co przełożyło się na niezadowolenie wśród inwestorów (tschechien.ahk.de 2020). Wielkie międzynarodowe korporacje wykorzystały czas lockdownów, aby masowo zredukować czas pracy, często oferując lepsze kompensaty dla swoich pracowników niż lokalne małe i średnie firmy.

Konsekwencje dla projektów BIZ ukierunkowanych na rodzimy rynek były zdecydowanie bardziej zróżnicowane od tych, które w drugim kwartale dotknęły produk-

cję opartą na łańcuchach wartości. Przedsiębiorstwa zajmujące się handlem detalicznym żywnością były w stanie utrzymać sprzedaż na podobnym poziomie, podczas gdy inne mocno odczuły spadek popytu związany z lockdownem. W tym samym czasie sektor usług e-commerce wystrzelił w górę. Branża budowlana okazała się generalnie odporna na załamanie, podczas gdy transport, logistyka i produkcja oparta na łańcuchach wartości skurczyły się.

W konsekwencji powyższych zakłóceń, inwestorzy nastawieni na eksport mogą szukać możliwości skrócenia łańcucha wartości przez przenoszenie niektórych działalności bliżej kraju pochodzenia lub szukania dla nich nowych lokalizacji. Firmy będą w dużym stopniu starały się wzmocnić odporność ich łańcuchów dostaw (redukując ryzyko zakłóceń w tym obszarze) i zwiększyć stopień autonomii oraz samodzielności produkcji. Tym samym łańcuchy dostaw skurczą się, a produkcja wróci bliżej centrum. Trzeba jednak czasu, aby móc określić, jak silne okażą się te zmiany i czy będą one miały charakter trwały. Wyniki ankiet wskazują jasno, że firmy nie czują presji, aby działać pośpiesznie. Według badania przeprowadzonego w Węgrzech w drugiej połowie września 2020 roku (ahkungarn 2020), jedynie 8 procent niemieckich inwestorów odczuło częściowe zakłócenia w łańcuchach wartości, a kolejne 40 procent podało, że ich zakłócenia były niewielkie. Ponadto niemieccy inwestorzy widzą niewielkie prawdopodobieństwo przeniesienia produkcji z Azji. Jeżeli jednak miałyby do tego dojść, jako miejsce relokacji wybraliby oni Europę Środkowo-Wschodnią.

Pandemia COVID-19 nałożyła się na trwającą rewolucję technologiczną, która także pociąga za sobą konieczność modyfikacji dotychczasowych łańcuchów wartości i zmiany niektórych przyszłych składowych BIZ. Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD 2020b) zaobserwowała spowolnienie w międzynarodowej produkcji i w globalnych BIZ po 2010. Przewiduje ona też, że spowolnienie to będzie miało miejsce również po odmrażaniu gospodarek. Ten negatywny trend napędzany jest przez wzrastający protekcyjizm oraz rozwój nowych technologii. Ten drugi czynnik wpływa już na zmianę struktury przemysłu sa-

²⁹ Dane pochodzą z bazy danych fDi Markets (jest to oddział Financial Times Ltd., www.fdimarkets.com) i zostały skompilowane na podstawie raportów mediów i firm – raporty te dotyczą konkretnych projektów inwestycyjnych (z pominięciem sektora finansowego). Baza danych zawiera informację o liczbie ogłoszonych projektów, wartości zobowiązań inwestycyjnych oraz liczbę nowych miejsc pracy. W porównaniu do bilansu płatniczego, który zdaje sprawę z przepływów finansowych z danego okresu, dane fDi Markets odnoszą się do ogłoszonych już, rzeczywistych projektów inwestycyjnych, które mają być realizowane w dłuższej perspektywie czasowej.

mochodowego (zob. podrozdział 2.3). Tak czy inaczej, państwa EU-CEE wciąż stanowią dobre miejsce do lokowania spółek zależnych i otwierania oddziałów.

Kraje EU-CEE mogą też skorzystać na ogólnosiwiatowym trendzie przenoszenia produkcji bliżej kraju pochodzenia. Szczególnie że większość inwestycji zagranicznych w interesującym nas regionie pochodzi z Unii. Jeśli inwestorzy unijni zdecydują się przenieść produkcję bliżej, z pewnością będą rozglądać się za europejskimi lokalizacjami. Na decyzję tę będą miały jednak wpływ ich główne rynki zbytu – zapewne przeniesiona zostanie jedynie ta część produkcji, na którą popyt wytwarza Europa. Natomiast jeśli Azja pozostanie najprężniej rozwijającą się częścią światowej gospodarki, to większość produkcji nadal będzie skoncentrowana właśnie tam. Należy jednak zauważyć, że w dłuższej perspektywie to rozwój nowych technologii może uczynić obecne rozdrobienie produkcji zbędnym. Niektórzy inwestorzy mogą wtedy przenieść część działalności gospodarczej z krajów EU-CEE do swoich własnych państw.

3.3. ZMIANY STRUKTURALNE W PRZEMYSŁE MOTORYZACYJNYM

3.3.1 ZNACZENIE PRZEMYSŁU MOTORYZACYJNEGO W PAŃSTWACH EU-CEE

Przemysł motoryzacyjny³⁰ pozostaje bardzo ważnym sektorem dla gospodarek państw EU-CEE. W 2018 wielkość produkcji wyniosła tu 170 miliardów EUR, a zatrudnienie znalazło 828 tys. osób; w tym samym roku regionalny przemysł motoryzacyjny odpowiadał za 20 procent całej unijnej (EU27) produkcji w tym sektorze oraz – odpowiednio – za 33 procent zatrudnienia (zob. tabela 3.4). W Słowacji przemysł motoryzacyjny stanowił 38 procent całej produkcji przemysłowej, w Czechach – 28 procent, w Węgrzech – 26 procent, natomiast w Rumunii 23 procent. W Polsce i Słowenii przemysł ten także odgrywa dużą rolę (13 procent w Słowenii, 12 procent w Polsce). Natomiast w innych krajach regionu jego udział jest raczej niewielki.

Jeśli chodzi o miejsca pracy w sektorze produkcyjnym, to przemysł motoryzacyjny odpowiada za 16 procent zatrudnienia w Słowacji i Rumunii, 14 procent w Czechach i w Węgrzech oraz 7,5 procent w Polsce i Słowenii. W innych krajach regionu liczby te są odpowiednio mniejsze (1–4 procent). Dla całego sektora charakterystyczna jest wysoka kapitałochłonność i duży stopień zrobotyzowania. Ogólnie rzecz biorąc, automatyzacja w przemyśle motoryzacyjnym jest zazwyczaj o wiele bardziej rozwinięta w porównaniu do produkcji w innych sektorach. Stopień nasycenia robotyzacji (liczba

KLUCZOWE INFORMACJE

Przemysł motoryzacyjny odgrywa kluczową rolę w gospodarce Słowacji, Czech, Węgier i Rumunii. Jest także istotny dla struktury gospodarczej Polski i Słowenii.

Ze względu na duży napływ BIZ (a także wynikającą z tego integrację ze światowymi łańcuchami dostaw) sektor ten jest wysoce zależny od eksportu do Europy Zachodniej, w szczególności na rynek niemiecki.

Obecnie przemysł motoryzacyjny musi stawić czoła specyficznym wyzwaniom regionalnym, jednocześnie dostosowując się do globalnych trendów. Jak na razie w krajach EU-CEE nie poczyniono dużych postępów, jeśli chodzi o wdrożenie produkcji samochodów elektrycznych. Duże zmiany są już jednak na horyzoncie. Bardziej rygorystyczne wymogi dotyczące emisji spalin wymuszają bowiem na producentach przesunięcie się w stronę samochodów elektrycznych.

robotów na 10 tys. pracowników) w przemyśle waha się tu od 165 w Polsce w roku 2017 (w porównaniu do 24 w całym sektorze produkcji), 338 w Węgrzech (w porównaniu do 43), 483 w Czechach (w porównaniu do 56), 761 w Słowacji (w porównaniu do 35) i 1075 w Słowenii (w porównaniu do 80). W niemieckim przemyśle motoryzacyjnym na 10 tys. pracowników przypada około 1160 robotów (w porównaniu do 48 robotów w całym sektorze produkcji) (zob. IFR 2018/2019).

Od upadku komunizmu rozwój przemysłu motoryzacyjnego był napędzany przez napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Niemiecki koncern Volkswagen był jednym z pierwszych dużych graczy, którzy rozpoczęli produkcję w regionie, i szybko stał się liderem. We wcześniejszych latach 90. ubiegłego wieku utworzył on przedsiębiorstwa typu *joint venture* z lokalnymi firmami, które produkowały samochody osobowe w Czechach i Słowacji. Audi weszło do Węgier w 1993 roku i dokonało bezpośredniej inwestycji od podstaw, rozpoczynając produkcję silników. W Polsce firma Volkswagen Poznań zajęła się produkcją samochodów osobowych. Inni inwestorzy, którzy pojawili się w regionie to: Renault w Słowenii i Rumunii, Daewoo w Polsce i w Rumunii, Fiat w Polsce i General Motors/Opel (silniki) oraz Suzuki w Węgrzech. Przystąpienie do Unii Europejskiej stworzyło warunki dla kolejnej fali inwestycji. W 2006 roku PSA Groupe oraz Kia rozpoczęły produkcję samochodów osobowych w Słowacji; z kolei *joint venture* PSA i Toyota oraz Hyundai wybrały Czechy (zob. Hanzl 1999, Dachs i Hanzl-Weiss 2014). Po kryzysie finansowym z 2008 roku napływ inwestycji do sektora motoryzacyjnego trwał dalej: w 2012 Mercedes zaczął produkować auta osobowe w Węgrzech, a holding Jaguar Land Rover w 2018 roku rozpoczął produkcję w Słowacji. W 2018 firma BMW ogłosiła, że ma zamiar zainwestować w Węgrzech. Ogólnie rzecz ujmując, największymi producentami aut w regionie są obecnie Czechy i Słowacja (odpo-

³⁰ W raporcie posługujemy się definicją „przemysłu motoryzacyjnego” tak, jak jest ona określona w kodach NACE (wersja 2). Przyjmujemy klasyfikację dla kodu 29, która brzmi: „produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep”.

Wykres 3.4

Podsumowanie: produkcja i zatrudnienie w przemyśle motoryzacyjnym, 2018

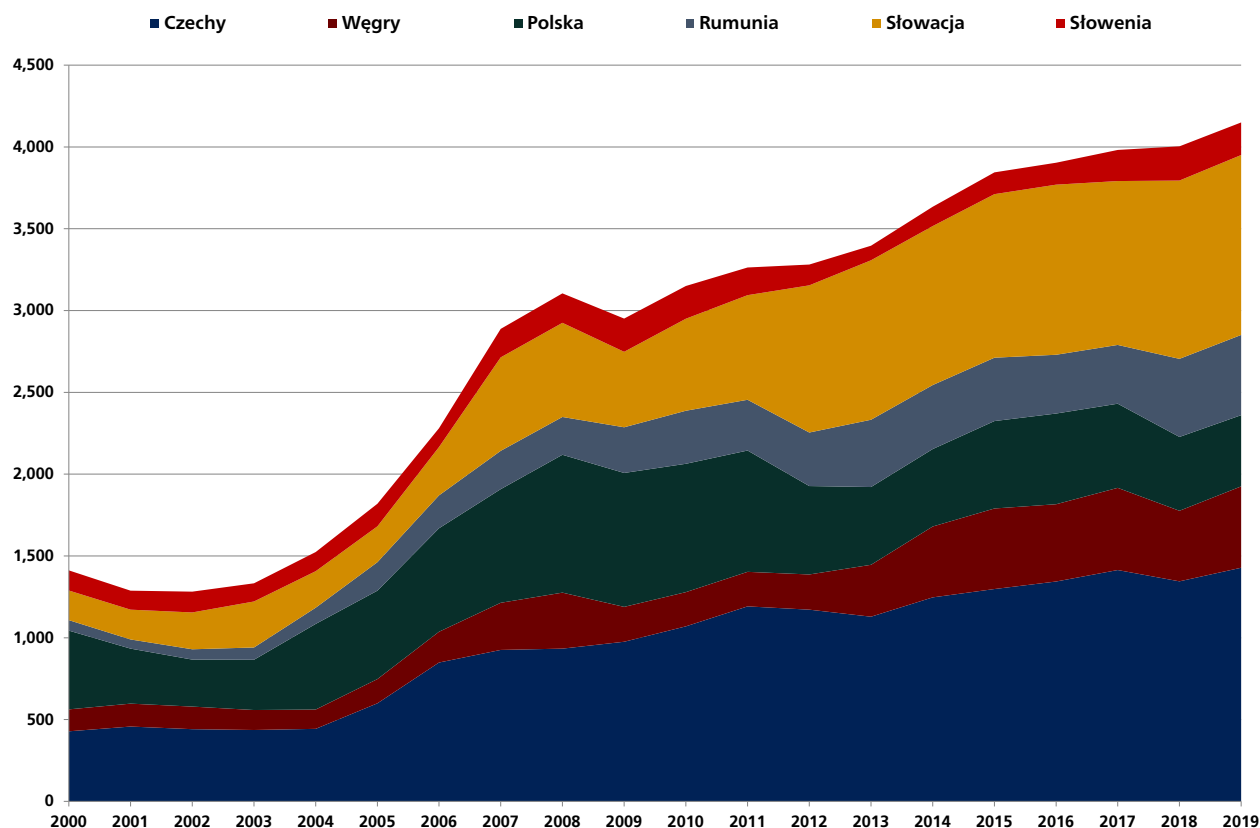
	Produkcja		Liczba osób zatrudnionych	
	w milionach EUR	jako % całkowitej produkcji	w liczbach	jako % całkowitego zatrudnienia w produkcji
Bułgaria	1,122	3,3	23,836	4,3
Czechy	50,093	27,7	181,488	13,7
Estonia	404	3,2	2,870	2,6
Chorwacja	221	1,1	2,910	1,1
Węgry	26,498	25,7	101,908	12,8
Litwa	402	1,9	6,216	2,8
Łotwa	259	2,9	2,316	1,9
Polska	36,652	11,6	214,642	7,5
Rumunia	21,340	23,4	194,787	15,7
Słowenia	3,780	13,2	15,888	7,4
Słowacja	29,892	38,3	80,963	15,7
Niemcy	401,872	19,9	919,002	11,3
UE (27)	848,153	12,6	2,519,250	8,6

Uwaga: Państwa EU (27) bez Wielkiej Brytanii.

Źródło: Statystyka strukturalna dotycząca przedsiębiorstw Eurostatu

Wykres 3.8

Produkcja samochodów osobowych, w tysiącach

Źródło: OICA – International Organization of Motor-Vehicle Manufacturers, www.oica.net

wiednio 1,4 miliona i 1,1 miliona samochodów w 2019 roku) (zob. wykres 3.8). Wraz z producentami oryginalnego sprzętu (OEM), w regionie zadomowili się też dostawcy części, przyczyniając się tym samym do powstania gęstej sieci firm samochodowych.

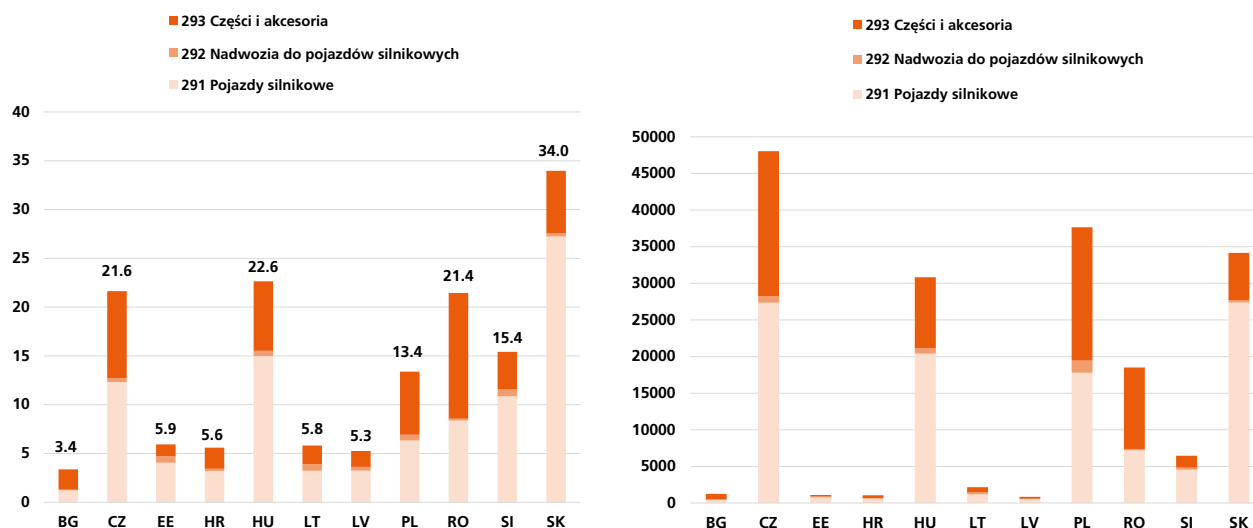
Kluczową rolę przemysłu samochodowego widać także, kiedy spojrzymy na dane dotyczące udziału tego sektora w ogólnym eksporcie krajowym (patrz wykres 3.9, lewa strona). W 2019 roku w Słowacji, przemysł samochodowy odpowiadał za 35 procent całego eksportu. W Czechach, Rumuni i Węgrzech udział ten wynosił 22 procent. Istotne są także wyniki osiągane przez konkretne podkategorie przemysłu motoryzacyjnego (pojazdy silnikowe [kod 291], nadwozia do pojazdów silni-

kowych [kod 292], części i akcesoria [kod 293]). Eksport pojazdów silnikowych jest najwyższy w Słowacji, w Słowenii i w Węgrzech. Dla gospodarek Czech oraz Polski istotny jest zarówno eksport pojazdów jak i części, podczas gdy Rumunia skupia się głównie na częściach i akcesoriach. Jeśli chodzi o bezwzględną wielkość eksportu (wykres 3.9, prawa strona), za największych eksporterów pojazdów silnikowych należy uznać Słowację, Czechy, Węgry i Polskę. Polska i Czechy są natomiast największymi eksporterami części i akcesoriów.

Eksport państw EU-CEE jest głównie nastawiony na kraje Unii Europejskiej. Szczególnie ważną pozycję zajmują tutaj Niemcy. Wykres 3.10 przedstawia eksport pojazdów silnikowych (po lewej stronie) oraz eksport części

Wykres 3.9

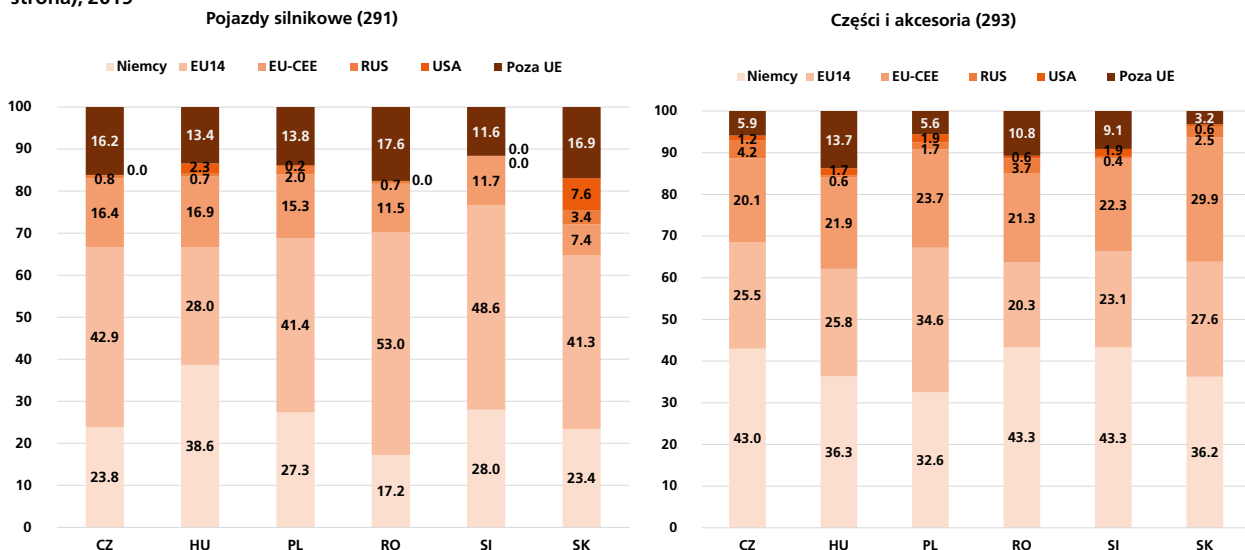
Eksport przemysłu motoryzacyjnego (NACE, wersja 2), jako procent ogólnego eksportu (lewa strona) i w milionach EUR (prawa strona), 2019



Źródło: UN Comtrade

Wykres 3.10

Główne kierunki eksportu, jako procent całości eksportu, pojazdy silnikowe (lewa strona) oraz części samochodowe i akcesoria (prawa strona), 2019



Źródło: UN Comtrade

i akcesoriów (po prawej stronie). W 2019 roku około 80–90 procent pojazdów silnikowych produkowanych było na rynek europejski (dla Słowacji wynik ten był nieco niższy i wynosił około 70 procent). Głównymi obiorcami pozostawały Niemcy (20–40 procent) i kraje Europy Zachodniej (EU14, 30–50 procent). Należy także zaznaczyć, że eksport samochodów do państw EU-CEE był niewielki (10–28 procent). Jeśli chodzi o eksport części samochodowych i akcesoriów, to ponownie w oczy rzuca się zintegrowanie z niemieckimi łańcuchami wartości. Niemcy pozostawały największym rynkiem dla wyprodukowanych w państwach EU-CEE części samochodowych (30–43 procent). Należy także zaznaczyć, że części trafiają także w coraz większym stopniu na rynki krajów EU-CEE (20–30 procent), zmniejsza się natomiast udział państw Zachodniej Europy (20–30 procent).

3.3.2 GŁÓWNE TRENDY ŚWIATOWE MAJĄCE WPŁYW NA PRZEMYSŁ MOTORYZACYJNY

W ujęciu globalnym istnieje kilka głównych trendów, które zakłócają obecne funkcjonowanie przemysłu motoryzacyjnego, niosąc za sobą poważne konsekwencje zarówno dla zatrudnienia jak i kształtu łańcuchów wartości. Do trendów tych należy zaliczyć wzrost znaczenia samochodów elektrycznych, zmiany technologiczne (pojawienie się samochodów zintegrowanych z siecią i samochodów autonomicznych), a także przesunięcie się preferencji konsumenckich w stronę wypożyczania i współdzielenia pojazdów (Komisja Europejska 2017, PWC 2018). Kraje EU-CEE muszą stawić czoła tym trendom, nie zapominając jednocześnie o regionalnych wyzwaniach, takich jak: niedobór wykwalifikowanej siły roboczej, rosnący koszt jednostki pracy, mało rozwinięte gałęzie badań i rozwoju, wysoka zależność od czynników zewnętrznych, zależność od Niemiec i zbyt wysoka specjalizacja.

W przeszłości udział samochodów elektrycznych w rynku europejskim był raczej niewielki (w 2019 roku odpowiadały one zaledwie za 3 procent sprzedaży). Jednakże rok 2020 został w Europie zapowiedziany jako rok pojazdu elektrycznego – pod koniec 2020 sprzedaż miała wzrosnąć do imponującego poziomu 10 procent, a w 2021 miała dobić nawet do 15 procent (Transport and Environment 2020). Zmiany klimatyczne są jednym z najważniejszych problemów dla całego świata i dlatego redukcja emisji gazów cieplarnianych jest oczywiście priorytetem. Warto przy tym zaznaczyć, że w 2017 roku transport publiczny odpowiadał za 21 procent całej unijnej emisji dwutlenku węgla (CO₂), a 12 procent emisji przypadało na samochody³¹. W regulacji (EC)443/2009³²

z 2009 roku ustanowione zostały obowiązkowe poziomy redukcji emisji dla nowych samochodów (od 2015 roku). Ustalono także cele redukcji emisji na lata 2020–2021 (wprowadzenie w 2020, pełne zastosowanie w 2021). Cel ustalony na rok 2015 został już osiągnięty w roku 2013 (Komisja Europejska, 2020d).

Początkowo europejskie firmy motoryzacyjne bardzo liczyły na samochody z silnikiem diesla, które miały być odpowiednio zmodyfikowane, aby spełnić normy mające zacząć obowiązywać od 2020–2021 roku. W 2015 wybuchła jednak tzw. afera *dieselgate*. Skandal rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych we wrześniu, kiedy to koncern Volkswagen przyznał się do fałszowania wyników testów emisji w swoich samochodach dieslowych. Efektem tego był znaczny spadek sprzedaży aut z tego typu silnikiem – w tym samym okresie (od 2013 roku) wzrastała natomiast sprzedaż SUV-ów. W związku z tym między 2016 a 2019 nastąpił wzrost emisji CO₂, jako że SUV-y produkują go więcej niż diesle (Transport and Environment 2020, s. 23). Od 1 sierpnia 2017 każdy nowy model samochodu musi przejść kolejny typ bardziej rzetelnego testu na „emisję w rzeczywistych warunkach jazdy” (tzw. rzeczywiste emisje z jazdy, RDE) i ulepszony test laboratoryjny (tzw. światowa zharmonizowana procedura badania pojazdów lekkich, WLTP) (Komisja Europejska 2017a). W kontekście interesującego nas regionu, afera *dieselgate* dotknęła największych producentów silników, Węgry i Polskę.

Docelowe poziomy emisji CO₂ 2020–2021 dla floty samochodowej zostały wdrożone etapami (początek w roku 2020, zakończenie implementacji rok 2021). Od teraz niespełnienie norm oznacza, że producenci samochodów muszą płacić ogromne kary. Obecny cel jasno określa „że każdy producent na rynek masowy musi gwarantować, że norma emisji CO₂ dla samochodów sprzedanych w danym roku nie przekracza średnio 95 gramów na każdy przejechany kilometr” (Miller 2020). W zależności od wagi pojazdu, każdy producent ma przydzieloną swoją indywidualną normę. Firmy motoryzacyjne ostatecznie stanęły przed następującym wyborem, jeśli chodzi o strategię dostosowania się do wymogów: po pierwsze, mogły próbować skorzystać z względnej elastyczności nowych uwarunkowań prawnych; po drugie, mogły starać się zwiększyć efektywność paliwową swoich silników; trzecia strategia sprowadzała się do zwiększenia sprzedaży samochodów elektrycznych. W 2020 roku na „elastyczność” nowych przepisów składały się następujące możliwości: 95-procentowy próg dostosowawczy (jedynie 95 procent sprzedanych samochodów miało być brane pod uwagę, jeśli chodzi o spełnienie celu z 2020 roku); uwspólnianie poziomów sprzedaży (mniejsze firmy, którym nie udało się osiągnąć zakładanych norm, mogą uśrednić sprzedaż z liderami w branży); dodatkowe bonusy (samochody elektryczne liczą się w 2020 roku podwójnie) i punkty za ekoinnowacyjność (które można było uzyskać za wykorzystanie specjalnych technologii obniżających emisje). Według raportu Bannona elastyczność nowych uwarunkowań prawnych pozwoliła zmniejszyć

³¹ Informacje na temat udziału samochodów w ogólnej emisji CO₂ można znaleźć na stronie Komisji Europejskiej, pod hasłem EU Action – Transport, https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles_en.

³² Regulacja (EC) 443/2009 ustanawia standardy emisji dla nowych samochodów osobowych jako część podejścia wspólnotowego dotyczącego redukcji emisji CO₂ w pojazdach dostawczych.

szyć lukę wynikającą z nieprzestrzegania przepisów (*compliance gap*) o około 50 procent. Ulepszenia technologiczne przełożyły się na 30 procent wyniku, a sprzedaż samochodów elektrycznych dodała pozostałe 19 procent (Transport and Environment 2020). Na podstawie danych z pierwszych dwóch kwartałów 2020 roku w raporcie twierdzi się też, że obecne cele spełniły na razie cztery firmy (PSA Group, Volvo, FCA-Tesla i koncern BMW), cztery mają jeszcze niewielkie luki (Renault, Nissan, partnerstwo Toyota-Mazda i Ford), natomiast pięciu firmom daleko jeszcze do spełnienia kryteriów (Kia, Grupa Volkswagen, Hyundai, Daimler i Jaguar Land Rover – ci dwaj ostatni wypadają zdecydowanie najslabiej). Dodatkowo w przemyśle samochodowym na początku 2020 roku uderzyła także pandemia COVID-19, która znacząco osłabiła sprzedaż (przez co osiągnięcie zakładanych celów stało się jeszcze trudniejsze). Sprawę nieco ratowały hojne dopłaty do samochodów elektrycznych, które generalnie zostały uznane za dobrą metodę wsparcia firm, szczególnie w Niemczech.

W przyszłości trend ku samochodom elektrycznym z pewnością będzie się rozwijał. 17 kwietnia 2019 roku, Parlament Europejski i Rada Europejska zatwierdziły regulację (EU)2019/631³³, która określa normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i vanów dla lat 2025 i 2030. W grudniu 2019 Komisja Europejska w nowym składzie ogłosiła długofalową strategię EU na rzecz neutralności klimatycznej (do 2050 roku) i strategię Europejskiego Zielonego Ładu (Komisja Europejska 2019a). Skupiając się na „przyśpieszeniu przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność”, strategia ta daje rządzącym mandat do „rozwijania produkcji i wprowadzania alternatywnych, zrównoważonych paliw transportowych poprzez wsparcie powstawania publicznych stacji ładowania i tankowania” (Komisja Europejska 2019a). Komisja zapowiedziała też wprowadzenie – do czerwca 2021 roku – zmian prawnych dotyczących norm emisji CO₂ przez samochody osobowe i vany. Działania te mają pomóc w możliwie bezproblemowej transformacji w stronę mobilności bezemisyjnej, dla której kamieniem milowym będzie rok 2025.

3.3.3. PRODUKCJA SAMOCHODÓW ELEKTRYCZNYCH W KRAJACH EU-CEE

Aby przyjrzeć się lepiej produkcji samochodów elektrycznych w regionie, postanowiliśmy przeprowadzić studium przypadku. Krajem, który poddaliśmy analizie, była Słowacja – państwo z ogromną specjalizacją funkcjonalną i dużą zależnością od przemysłu motoryzacyjnego. Produkcja samochodów elektrycznych jest tu daleko w tyle, można powiedzieć, że trend dopiero zaczyna się rozwijać. W ujęciu *per capita*, Słowacja jest natomiast największym producentem samochodów osobo-

wych na świecie. W kraju działa czterech wielkich producentów oryginalnego sprzętu (OEM): Volkswagen Bratislava (około 400 000 samochodów wyprodukowanych w 2018 roku), PSA Peugeot Citroen (370 000 samochodów w 2019), KIA Motors (340 000 samochodów w 2019) i Jaguar Land Rover (możliwości produkcyjne zakładu wynoszą 150 000 aut rocznie). Jednak produkcja samochodów elektrycznych jak dotychczas szła tym zakładom niemrawo: Volkswagen Bratislava w 2010 roku rozpoczął produkcję Touareg Hybrid, a w 2013 – małego Volkswagena e-up!. Na początku września 2019 roku Peugeot Citroen zaprezentował elektryczny model Peugeotota 208, który będzie produkowany jedynie w zakładach w Trnawie. Ponadto Kia ma plany produkowania samochodów typu hybryda plug-in (Liptáková 2020). Należy także zauważyć, że Volkswagen Bratislava oraz Jaguar Land Rover produkują w swoich słowackich fabrykach SUV-y, które uważane są za samochody emitujące najwięcej CO₂ (Technology and Environment 2020). W 2019 roku podniosły się pierwsze głosy zaniepokojenia na wieść o tym, że Volkswagen Bratislava szykuje nowe modele tego typu na kolejny cykl produkcyjny, który rozpocznie się po 2022. Zgodnie z najświeższymi raportami, wydaje się, że firma ta doczeka się nowych inwestycji ze strony spółki macierzystej i będzie zajmować się modelami, które pierwotnie miały być montowane w Turcji (Slovak Spectator 2020).

Produkcja samochodów elektrycznych będzie miała poważne skutki dla łańcuchów wartości i zatrudnienia, jako że około 60 procent potrzebnych materiałów (takich jak elektronika czy baterie) będzie musiała pochodzić z poza tradycyjnych łańcuchów dostaw przemysłu motoryzacyjnego. Pojazd elektryczny wymaga mniejszej złożoności mechanicznej i mniejszego nakładu na praw³⁴, ale potrzebuje znacznie więcej oprogramowania. Kluczowy komponent tych pojazdów – baterie – odpowiada za niemal 40 procent wszystkich kosztów produkcji. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że obecnie Europa polega głównie na imporcie baterii i surowców z Azji. Unia Europejska zdaje sobie sprawę ze strategicznego znaczenia baterii (nie tylko w kontekście samochodów elektrycznych), czego potwierdzeniem może być zawiązanie europejskiego sojuszu na rzecz baterii w październiku 2017 roku (European Battery Alliance, EBA). EBA wspiera inwestycje i innowacje w tej dziedzinie i działa na rzecz poszerzania zdolności produkcyjnych i lepszego funkcjonowania łańcucha wartości na całej jego długości (od pozyskiwania surowców aż do problemu wytwarzania odpadów i recyklingu). W maju 2018 roku przyjęto strategiczny plan działania na rzecz baterii. Zakłada się, że w przyszłości popyt na energię z tego typu ogniw osiągnie znacznie wyższy poziom: aby zaspokoić zapotrzebowanie Europy, potrzeba będzie około 20–30 potężnych fabryk baterii i akumulatorów. W interesującym nas regionie wielcy azjatyccy gracze zdecydo-

³³ Regulacja (EU) 2019/631 ustanawia standardy emisji CO₂ w UE dla nowych samochodów osobowych i nowych vanów.

³⁴ Dyskusja na temat szerszej definicji sektora motoryzacyjnego, uwzględniająca sprzedaż hurtową i naprawę silników spaliny-
wych zob. Fredriksson i inni 2018.

wali się niedawno zainwestować w Węgrzech (Samsung SDI, japońska GS Yuasa Corporation oraz SK Innovation i Inzi Controls z Korei Południowej) i w Polsce (południowokoreański LG Chem). W Słowacji tego typu inwestycji dokonano jak na razie na niewielką skalę. Tymczasem zgodnie z przewidywaniami InnoEnergy, europejski popyt na akumulatory do samochodów elektrycznych powinien osiągnąć do 2025 roku 400 GWh. Jak na razie jednak (2021) moce produkcyjne regionu są o wiele mniejsze (około 25 GWh w Węgrzech, 52 GWh w Polsce i jedynie 100 MWh w Słowacji) (Komisja Europejska 2020, s. 16).

Przyszłość przemysłu motoryzacyjnego należy do samochodów zintegrowanych z siecią i zautomatyzowanych. Jak już wspominaliśmy, w regionie EU-CEE nakłady na badania i rozwój w sektorze nowych technologii są raczej niewielkie. Całkowite wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój (BERD) wahały się w 2018 roku od 0,3 procent PKB w Rumunii do 1,45 procent w Słowenii (przy czym średnia unijna EU27 wynosiła 1,45 procent. Niemcy osiągnęły wynik 2,15 procent). Jako że przemysł motoryzacyjny ma dość duży udział wydatków na badania i rozwój, można powiedzieć, że sektor badań i rozwoju rozwinął się w regionie głównie za sprawą BIZ od strony dostawców. Producenci oryginalnego sprzętu zazwyczaj rozwijają działalność badań i rozwoju w swoich rodzimych krajach, blisko centrali (wyjątkiem jest podejście do badań i rozwoju w Škoda Auto w Czechach i w Renault w Rumunii, zob. Dach i Hanzl 2014). Przykładem z dziedziny samochodów zintegrowanych z siecią i automatycznych może być ośrodek testowy ZalaZone w Węgrzech oraz wybudowane wokół niego autonomiczne centrum badawcze w zakresie mobilności. Otwarcie pierwszych obiektów miało miejsce w 2019 roku (Hungarian Investment Promotion Agency 2019). W 2002 roku w Pradze firma Valeo założyła swoje centrum badawczo-rozwojowe, które skupiło się na rozwoju jednostek klimatyzacji i panelów sterowania. Od 2013 roku ośrodek rozwija zaawansowane technologie potrzebne do autonomicznej jazdy pojazdów: czujniki, kamery, systemy wspomagania jazdy i systemy bezpieczeństwa (Valeo Group 2017). Jazda pojazdami podłączonymi i zautomatyzowanymi (CAD) ma być sztandarowym przykładem wykorzystania sieci 5G rozmieszczonej wzdłuż kluczowych europejskich szlaków transportowych. Z jedenastu wytypowanych korytarzy transgranicznych, trzy znajdują się na terenie państw EU-CEE: 1) EE-LV-LT Via Baltica (E67) Tallin (EE) – Ryga (LV) – Kaunas (LT) – Granica polsko-litewska, 2) LT-PL via Baltica odcinek Kaunas-Warszawa oraz 3) Monachium-Praga (Komisja Europejska, DG Connect, 2020).

3.4. JAK PORADZIĆ SOBIE Z ZIELONĄ TRANSFORMACJĄ?

Europejski Zielony Ład (EGD) określa kilka kluczowych działań, które do 2050 roku mają doprowadzić gospodarkę Unii do neutralności emisyjnej. Celem pośrednim

KLUCZOWE INFORMACJE

Na gotowość państw EU-CEE do przeprowadzanie zielonej transformacji mają wpływ czynniki polityczne, ekonomiczne i historyczne. Mogą one także stać się powodem rozbieżności i nieporozumień z resztą Unii.

Chociaż państwa EU-CEE pozostają w tyle za innymi krajami wspólnoty, jeśli chodzi o postępy oraz tempo zmian mających prowadzić do zielonej rewolucji, różnice te nie są aż tak dramatyczne. Trend generalnie zmierza w dobrym kierunku.

W krajach regionu zielona gospodarka rozwija się, chociaż dzieje się to dość powoli. Transformacja ta będzie potrzebowała pomocy ze strony państwa, tak aby tempo zmian nie różniło się diametralnie od poziomu w Europie Zachodniej. Wsparcie państwowe jest potrzebne, aby gospodarki krajów EU-CEE w pełni zrealizowały swój potencjał, jeśli chodzi o bardziej zielone łańcuchy wartości, innowacje i zatrudnienie.

ma być – do 2030 roku – obniżenie poziomu emisji gazów cieplarnianych do wysokości 55 procent emisji z roku 1990. Te kluczowe działania to:

- dekarbonizacja dostaw energii, a także wszystkich innych sfer działalności człowieka,
- rozwój zasobooszczędnej gospodarki o obiegu zamkniętym, która wytwarza mniej odpadów,
- obniżenie poziomów wszelkiego rodzaju zanieczyszczeń będących efektem działalności gospodarczej,
- utrzymanie różnorodności biologicznej i ochrona naturalnych siedlisk przyrodniczych.

Punkty te należy rozumieć jako filary bardziej ekologicznego modelu gospodarczego, którego celem jest uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów i emisji gazów cieplarnianych (GHG)³⁵. Taka reorganizacja gospodarek będzie wymagała znacznej mobilizacji zasobów ludzkich i finansowych. Zależy ona także w dużej mierze od woli politycznej (i społecznej), by stawić czoła wyzwaniom i kosztom takiej transformacji.

Ambitne cele nowej Komisji w zakresie ochrony środowiska rzuciły nowe światło na niegasnące źródło podziałów i rozbieżności w Unii – mianowicie różnic co do tempa i gwałtowności przejścia do zielonej gospodarki oraz tego, jak rozłożone zostaną koszty i korzyści z tej transformacji. Chodzi z grubsza o rozkład pomiędzy bogatszymi i bardziej chętnymi do przemian państwami

³⁵ Na ile to uniezależnienie jest w ogóle możliwe, pozostaje sprawą dyskusyjną – większość krytyki pochodzi ze strony ruchu *degrowth* (postwzrostu).

starej piętnastki (z wyłączeniem krajów Południa) a krajami EU-CEE, w których zielona transformacja zdaje się postrzegana bardziej w kategoriach kosztów, a nie szans (Wurzel, Liefferink i Di Lullo 2019). Przykładem może być tu Polska, w której rząd starał się wynegocjować korzystne odstępowstwa od nakazu osiągnięcia neutralności węglowej³⁶.

Ogólnie rzecz biorąc, mimo że Partie Zielonych odnotowywały nagłe skoki poparcia w niektórych państwach EU-15, a w Europie Zachodniej szeroki konsensus dotyczący zielonej gospodarki został przyjęty przez prawie wszystkie partie (oprócz skrajnie prawicowych), tego typu zależności trudno doszukiwać się w krajach EU-CEE. W przypadku niektórych z nich trudno określać populistyczne rządy jako liderów zrównoważonego rozwoju. Przyczyny tego zjawiska są głębokie: model gospodarczy krajów EU-CEE, naznaczony dużą zależnością od paliw kopalnych i coraz mniej przyjaznych środowisku instalacji energetycznych, wciąż nakierowany jest na produkcję dość tradycyjnych dóbr, takich jak pojazdy z silnikiem spalinowym – a nie np. pojazdy elektryczne (zob. poprzedni podrozdział). Można więc powiedzieć, że tego typu zorientowanie modelu gospodarczego jest obecnie zagrożone przez politykę proekologiczną (ze względu na koszty przejścia na inne źródła energii, koszty zielonych technologii, zmiany sposobów przemieszczania się, a także zmiany potencjału ludzkiego (i sposobów myślenia)³⁷.

I chociaż każde państwo nieco inaczej patrzy na zagrożenia i szanse związane z zieloną transformacją – jest to zależne od odmiennego kontekstu politycznego, społecznego i historycznego – to kraje EU-CEE mają tutaj pewną wspólną cechę: doświadczenie przejścia od gospodarki centralnie planowanej, przez okres naznaczony stopniowym wycofywaniem się państwa, prywatyzacją i deregulacją, aż do momentu wyłonienia się tzw. integracyjnego modelu wzrostu (zob. wstęp i podrozdział 3.1). Rozwój gospodarczy pozostawał we wzajemnej relacji z czynnikami środowiskowymi i z namysłem nad zrównoważonym rozwojem środowiska. W tym rozdziale chcemy pokazać, w jaki sposób państwa EU-CEE starają się (i będą zapewne starały się w przyszłości) połączyć dalszy wzrost gospodarczy z wytycznymi wynikającymi z polityki środowiskowej UE. Dlatego też naszym celem jest ukazanie, czy i w jaki sposób państwa EU-CEE są w stanie wybudować nowy model wzrostu, który byłby bardziej zrównoważony, a jednocześnie pozwoliłby na

uniknięcie pułapki specjalizacji funkcjonalnej. Rozumienie przeszłych i obecnych trendów okazuje się kluczowe w wypracowaniu jakichkolwiek wytycznych związanych z dalszym rozwojem zielonej gospodarki w krajach EU-CEE. Pierwsza część rozdziału poświęcona będzie prezentacji najważniejszych wątków historycznych, jeśli chodzi o rozwój gospodarczy i jego wpływ na środowisko. W drugiej części zastanowimy się nad dynamiką obecnych zmian.

3.4.1 KONTEKST HISTORYCZNY

W latach 50. ubiegłego wieku wiele gospodarek wchodzących w skład dzisiejszego EU-CEE wciąż miało przevažając rolniczy charakter (Bułgaria, Polska, Rumunia, Jugosławia). Będące u władzy partie komunistyczne forsowały raptowną industrializację silnie opartą na węglu (Josephson 2016) i tym samym zdołały osiągnąć wysokie tempo wzrostu w niektórych najsłabiej rozwiniętych częściach Europy (Gomułka 1983). Nie powinno więc dziwić, że do kwestii związanych z ochroną środowiska nie przywiązywano większej wagi lub nie zajmowano się nimi wcale.

W miarę jak sytuacja gospodarcza ulegała pogorszeniu, a reżimy komunistyczne pod koniec lat 80. upadły, ich niechlubny dorobek przetrwał – pozostawiły po sobie nadmierną centralizację w planowaniu, słabe zaplecze administracyjne, niską kulturę obywatelską oraz niewielkie zpriorytetowanie na ochronę środowiska (Baker i Jehlicka 1998; Waller 1998). Jak na ironię, mimo że wypracowywane przez lata normy środowiskowe były w niektórych przypadkach surowsze niż gdzie indziej w Europie, w praktyce niewiele państw regionu się do nich stosowało. Ponadto wiele obszarów zostało silnie zanieczyszczonych, chociaż względny ogólny poziom emisji zanieczyszczeń był niższy niż w Europie Zachodniej (Danchev 1994).

W połowie lat 90., kiedy rozpoczęto przygotowania do akcesji do UE, region wciąż pozostawał w tyle pod względem ochrony środowiska. W trakcie przystępowania do Unii, próbowano uporać się ze starymi i nieefektywnymi instalacjami przemysłowymi – w połowie lat 90. wiele z nich udało się zamknąć. I chociaż działania te chwilowo poprawiły ogólny stan emisji i miały pozytywny wpływ na jakość powietrza, region Europy Środkowo-Wschodniej pozostawał nadal w dużym stopniu uzależniony od źródeł energii o niskiej jakości. W okresie „dzikiego kapitalizmu”, który nastąpił później, regulacje były często postrzegane jako bariera dla wysokich zysków, a ingerowanie w tę sferę przez państwo stało się niepopularne (Danchev 1994). Ostatecznie doszło do wykształcenia się relatywnie czystszej, ale nastawionego na produkcję modelu wzrostu³⁸, który był napę-

³⁶ <https://www.theguardian.com/environment/2019/dec/13/european-green-deal-to-press-ahead-despite-polish-targets-opt-out>.

³⁷ Skoro specjalizacja funkcjonalna wydarza się w gospodarkach fabrycznych, istotne wydaje się zadanie pytania: czy silniejsze gospodarki są w stanie osiągać lepsze wyniki we wskaźnikach środowiskowych, ponieważ udało im się przenieść ich intensywnie emisyjne moce produkcyjne na wschód? Badania empiryczne zdają się nie potwierdzać zjawiska przenoszenia się źródeł emisji poza Unię (za sprawą regulacji klimatycznych) (zob. Abbasi i Boman 2020; Dechezleprêtre i inni 2020; Brunel 2017), otwartym pytaniem pozostaje natomiast kwestia przenoszenia źródeł emisji wewnątrz UE.

³⁸ Jak podkreślaliśmy w poprzednich sekcjach, ten model produkcyjny był w mniejszym stopniu rozpowszechniony w krajach bałtyckich.

dzany przez bezpośrednie inwestycje zagraniczne i *offshoring* z zachodnich krajów UE. Wraz ze wzrostem poziomu konsumpcji pojawiły się nowe źródła emisji, np. te związane z transportem osobistym. Efektem tego było wyrównanie się poziomów emisji gazów cieplarnianych z Europą Zachodnią (także jeśli chodzi o skład).

W procesie akcesyjnym państwa EU-CEE, z jednej strony, zobowiązane były przyjąć ponad 300 nowych regulacji dotyczących ochrony środowiska (ten Brink i in. 2002). Z drugiej jednak strony, rozszerzenie z 2004 roku spowodowało, że jedność w kwestiach ekologicznych była coraz trudniejsza do osiągnięcia. Państwa członkowskie (np. Polska), które opierały swoją gospodarkę na węglu i obawiały się o swoje bezpieczeństwo energetyczne, wykazywały daleko idący sceptycyzm w sprawach takich jak zmiany klimatu (Jankowska 2016). I nawet jeśli godziły się na nowe przepisy, to zazwyczaj traktowały kwestie ekologiczne jako jeden z „problemów pierwszego świata”, który nie powinien dotyczyć krajów rozwijających się i nie powinien im być przedstawiany jako cel do osiągnięcia. Stanowisko to było do pewnego stopnia podzielane przez wszystkie kraje regionu. Istnieją jednak różnice, jeśli chodzi o strategiczne interesy danych państw odnośnie odnawialnych źródeł energii. Państwa EU-CEE różnią się także tym, do jakiego stopnia identyfikują się z ideałami stojącymi za zieloną transformacją.

Dziedzictwem komunizmu i okresu transformacji jest, z jednej strony, zastój technologiczny i energetyczny, a z drugiej – skomplikowany, polityczno-ekonomiczny stosunek do zrównoważonego rozwoju jako podstawy wzrostu ekonomicznego. W efekcie kraje państw EU-CEE mają inny stosunek do zielonej transformacji niż kraje Zachodu. Dziś łączy je też zjawisko prawicowych populistów, którzy w niektórych krajach doszli do władzy – państwa te chętnie łączą się w eurosceptyczne koalicje, wywierając presję na UE, aby ta obniżyła koszty wynikające z konieczności dostosowania się do nowych norm. Wydarzenia takie jak powołanie do życia Funduszu na Rzecz Sprawiedliwej Transformacji (opiewającego na 40 miliardów EUR), który ma wspierać regiony silnie oparte na węglu, pokazują, że UE zdaje sobie sprawę, że powodzenie jej zielonej polityki będzie w dużej mierze zależne od tempa transformacji w krajach EU-CEE.

3.4.2 ROZWÓJ NISKOEMISYJNEJ GOSPODARKI O OBIEGU ZAMKNIĘTYM W EU-CEE

Niezależnie od uwarunkowań historycznych i obecnego, skomplikowanego kontekstu historycznego, kraje EU-CEE stoją przed tym samym wyzwaniem co reszta Unii: jak doprowadzić do tego, aby wzrost gospodarczy nie miał już wpływu na kwestie środowiskowe (rozdzielenie – decoupling) (UNEP 2011)? Na dzień dzisiejszy największy wpływ wywiera uwalnianie gazów cieplarnia-

nych oraz zużycie surowców – i to na każdym etapie produkcji, od wydobywania do utylizacji odpadów³⁹. Bardziej zielone rozwiązania, w których kładzie się nacisk na kwestie ekologiczne i ich związek z rozwojem gospodarczym, już zaczynają mieć wpływ na gospodarki EU-CEE. Nie jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę fakt, że tego typu polityki są nie tylko narzucane przez Unię, ale wiążą się też z ogromnymi dopłatami. W latach 2014–2020 z samego Funduszu Spójności 150 miliardów EUR zostało przeznaczonych na zieloną transformację. UE nie jest tu jednak jedynym pomyślnym czynnikiem: wpływ na politykę państw mają także spadające ceny odnawialnych źródeł energii, rozwój nowych technologii oraz zmiany w obrębie globalnych łańcuchów wartości. Celem poniższej analizy jest określenie, jak duży był wpływ tych czynników na dotychczasową politykę państw EU-CEE i jak sytuacja regionu przedstawia się na szerszym, uniijnym tle.

Ciekawe rezultaty przynosi porównanie interesujących nas krajów z grupą państw, którą uznać można za przemysłowy rdzeń kontynentu, a które jednocześnie są krajami najbardziej rozwiniętymi i najbardziej ekologicznie świadomymi. Mamy tu na myśli Szwecję, Holandię, Finlandię, Danię i Niemcy (oznaczone odpowiednio: SE, NL, FI, DK, DE). Wykres 3.11 sugeruje, że grupie tej udało się ustabilizować zużycie surowców oraz skutecznie oddzielić wzrost gospodarczy⁴⁰ od (lokalnej) emisji gazów cieplarnianych (co oznacza, że przy dodatniej dynamice wzrostu PKB tempo emisji było ujemne). Tymczasem kraje EU-CEE dokonały mniejszych redukcji emisji; zanotowały też wzrost zużycia surowców, przy czym wzrost ten był wolniejszy niż przyrost PKB (można więc mówić o tzw. rozdzieleniu względnym). Największe redukcje emisji udało się osiągnąć w Słowenii, Estonii, Bułgarii i w Polsce. W Łotwie i Litwie poziom emisji podniósł się. Inny rodzaj zestawienia także pozwala wysnuć interesujące wnioski: w badanym okresie zużycie surowców wzrosło w Rumunii, Bułgarii i krajach bałtyckich. Tymczasem inne państwa ograniczyły tempo wzrostu ich zużycia.

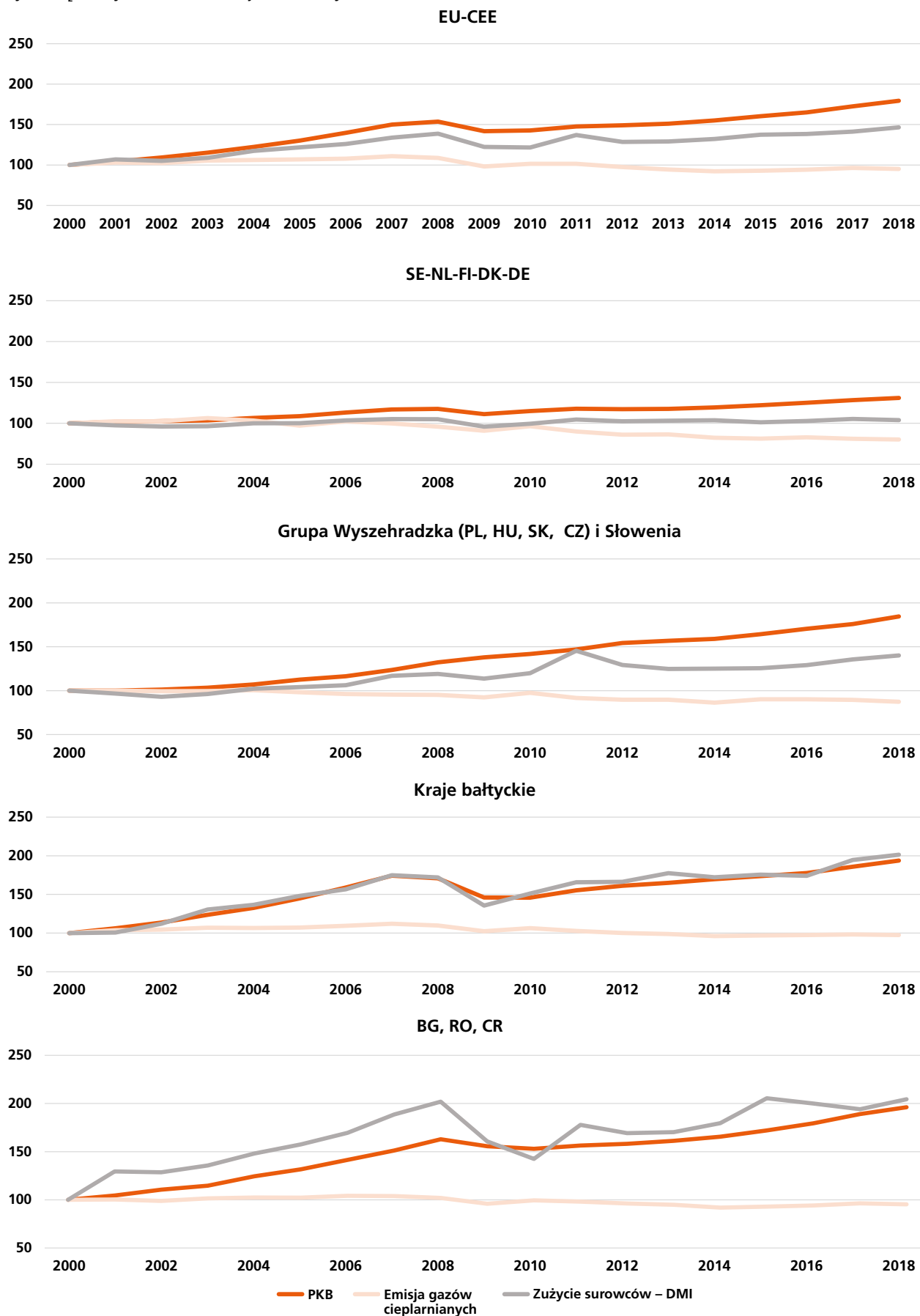
To uniezależnienie wzrostu od wpływu na środowisko – w stopniu, w jakim dotychczas udało się je osiągnąć – zazwyczaj wiąże się z przemianami strukturalnymi, które dotyczą głównie produkcji przemysłowej. Stopniowa deindustrializacja była od lat trendem w Europie Zachodniej. Niektórym państwom EU-CEE także udało się – dzięki odpowiednim inwestycjom – odejść od ciężkiego przemysłu, zredukować zużycie węgla, zmodernizować transport i sieć ciepłowniczą oraz ograniczyć inne aktywności, które pociągają za sobą emisję gazów cieplarnianych.

³⁹ Inne kwestie, takie jak poziom zanieczyszczeń, bioróżnorodność, zachowanie kluczowych siedlisk naturalnych, eliminacja toksycznych chemikaliów, są równie ważne, niemniej jednak jest o wiele mniej jasne, w jaki sposób oddziałują na zmieniający się model ekonomiczny.

⁴⁰ O wiele bardziej skomplikowany obraz decouplingu rysuje się z punktu widzenia konsumpcji (Haberl i in. 2020).

Wykres 3.11

Przykład rozdzielenia: porównanie PKB (według parytetu siły nabywczej wyrażonej w miliardach USD) oraz emisji gazów cieplarnianych (CO₂) i zużycia surowców (krajowe nakłady materiałowe, w tonach); rok 2000=100



Uwaga: KNM oznacza Krajowe Nakłady Materiałowe, obejmują one całkowite wydobycie materiałów powiększone o import. CO₂e = ekwiwalenty dwutlenku węgla. Źródło: Eurostat, Bank Światowy

Dynamika emisji przemysłowych

Skład emisji w rozłożeniu na sektory na przestrzeni czasu nie zmienił się (energetyka, produkcja przemysłowa, rolnictwo, zarządzanie odpadami). Jednak gdy przyjrzymy się zmianom w wielkości emisji, zobaczymy, że chociaż w latach 90. ubiegłego wieku kraje SE-NL-FIN-DK-DE wypuściły do atmosfery o wiele więcej gazów cieplarnianych niż państwa EU-CEE (nie jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę obecność Niemiec w tym zestawieniu), to ilość zanieczyszczeń spadła o 44 procent w porównaniu do szczytu z 1996 roku (do około 91 tys. ton CO₂ w 2018). Liczby te powoli zrównują się z poziomem emisji krajów EU-CEE (około 86 tys. ton CO₂ pod koniec badanego okresu), który od 1990 roku spadł o 25 procent.

Emisje wynikające z handlu

Zgodnie z danymi OECD z 2020 roku (OECD 2020) w 2011 struktura emisji dwutlenku węgla wynikająca z eksportu kształtowała się następująco: prawie połowa emisji pochodziła z produkcji energii, głównie z eksportu energii elektrycznej opartej na węglu. Inne źródła emisji wynikające z eksportu, wszystkie wahające się między 9 a 12 procent, pochodziły z wydobycia metali i chemicznej ekstrakcji, transportu oraz handlu. Dane wskazują także na to, że lżejsze sektory produkcji przemysłowej, takie jak składanie samochodów lub elektronika, w niewielkim stopniu przekładają się na emisje (około 1–2 procent całości emisji zawartej w produkcie finalnym). Co ciekawe, podobne wyniki widać, gdy przypatrzemy się statystyce emisji opartej na konsumpcji

(na którą składają się zarówno emisje generowane lokalnie, jak i te pochodzące z importu). Podsumowując, od lat 90. struktura emisji w regionie nie zmieniła się znacząco.

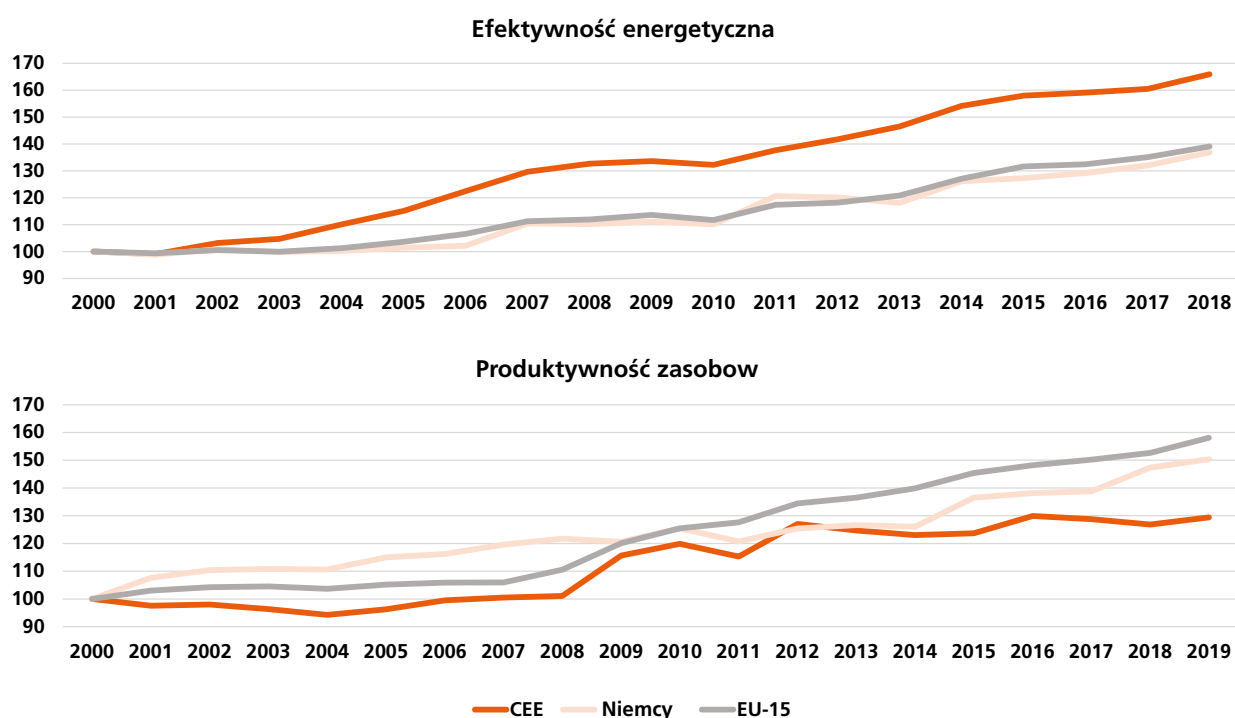
Wydajność środowiskowa produkcji przemysłowej

Zrównoważony model wzrostu powinien brać pod uwagę to, jak w danych sektorach kształtuje się relacja między wytwarzaniem wartości a wpływem na środowisko. Jedną z miar, która to umożliwia, jest produktywność zasobów, czyli stosunek między PKB a krajowym zużyciem materiałów (DMC) (mierzone w EUR na tonę materiałów). Porównanie regionu EU-CEE z państwami EU-15 (i Niemcami) jako europejskim centrum przemysłowym (wykres 3.12) wskazuje na to, że w interesujących nas krajach zaszło wiele pozytywnych zmian. Wyraźnie kształtują się jednak dwie odrębne ścieżki rozwoju – chociaż obie grupy państw zbliżyły się do siebie w latach pokryzysowych, to w następnym okresie wyniki EU-CEE praktycznie stanęły w miejscu (od 2011 roku). Tymczasem państwa starej piętnastki potrafiły zwiększyć swoją produktywność zasobów. W 2018 różnica w tej dziedzinie wynosiła około 17 procent.

Inny obraz wyłania się z analizy trendów w efektywności energetycznej (określającej, ile PKB przypada na jednostkę dostępnej energii brutto). W tym wypadku kraje EU-CEE poczyniły znaczny progres – co oznacza, że udało im się nie tylko zredukować udział przemysłu ciężkiego i przejść na lżejsze formy produkcji przemysłowej, ale także podnieść efektywność swoich sieci ciepłowniczych

Wykres 3.12

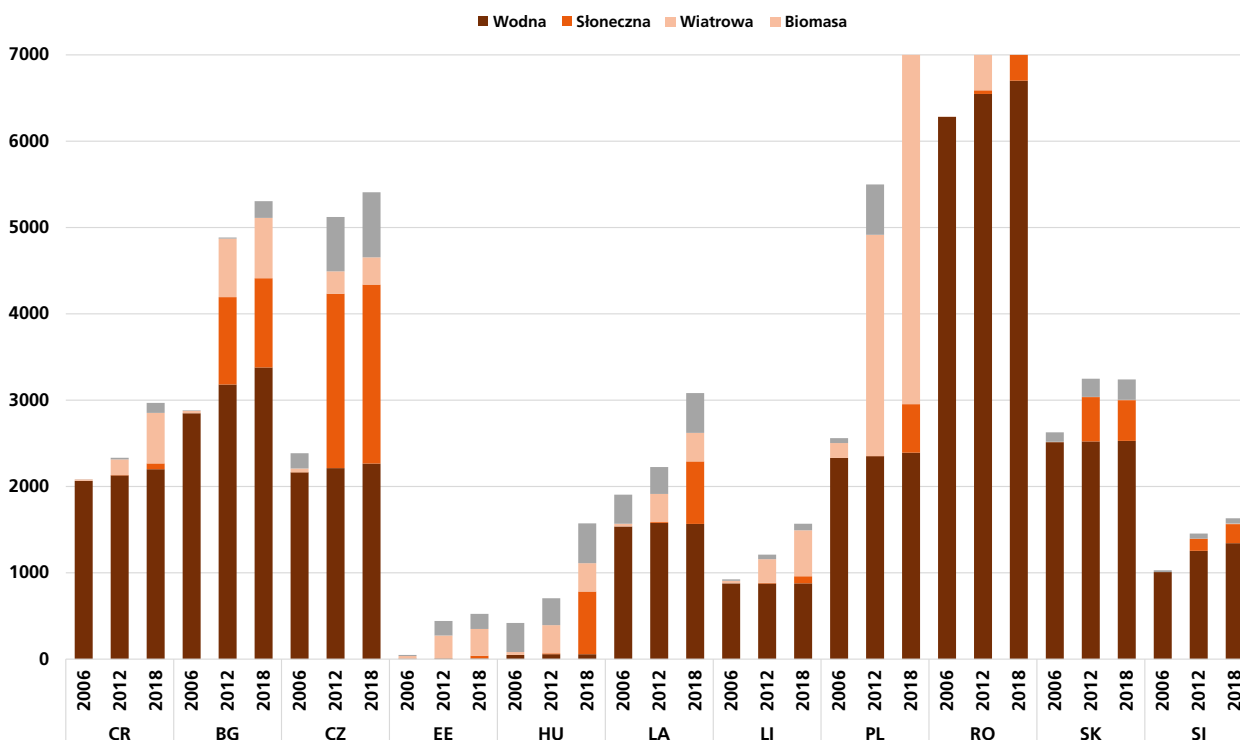
Efektywność energetyczna (EUR/megatona oleju ekwiwalentnego [Mtoe]) i produktywność zasobów (EUR/krajowe zużycie materiałów, w kg [DMCkg]); rok 2000=100



Źródło: Eurostat

Wykres 3.13

Całkowita zainstalowana moc z wybranych źródeł energii odnawialnej, w MW



Źródło: Eurostat

czych. Największy skok został odnotowany w Rumunii, w której efektywność energetyczna okresie 1990–2018 wzrosła niemalże czterokrotnie. Niemniej jednak należy pamiętać, że kraje EU-CEE startowały z o wiele niższego poziomu niż kraje Zachodu, a ich efektywność energetyczna jest nadal o 20 procent niższa od tej w państwach starej piętnastki.

Transformacja energetyczna

W państwach EU-CEE energetyka pozostaje sprawą nad wyraz delikatną. Chodzi tu nie tylko o to, że niektóre kraje nadal zależne są w dużym stopniu od węgla (np. Polska, w której odpowiada on za 75 procent całej wyprodukowanej energii). Ważnym tematem jest też kwestia bezpieczeństwa energetycznego. Buchan przywołuje w tym kontekście znamienne słowa jednego z polskich ministrów: „znajdujemy się między młotem a kowadłem: młotem jest europejska obsesja na punkcie węgla, kowadłem nasze własne bezpieczeństwo energetyczne” (2010, s. 6).

W latach 2004–2018 udział energii wyprodukowanej z odnawialnych źródeł odnotowywał stabilne wzrosty – w państwach EU-CEE zwiększył się z 14,4 do 21,7 procent. Dla porównania w krajach starej piętnastki wzrósł on z 11 do 22 procent. Na wykresie 3.13 widać udział energii ze źródeł odnawialnych w zależności od technologii. Energia wodna nadal pozostaje na pierwszym miejscu; znaczące zwiększenie mocy produkcyjnych odnotowano także w energii wiatrowej (Polska, Bułgaria), energii słonecznej (Czechy, Bułgaria) i energii pochodzącej z biomasy (Czechy, Estonia, Łotwa, Węgry).

Należy jednak podkreślić, że kilka wschodnich krajów ma duże szanse nie wypełnić celów efektywności energetycznej przewidzianych na rok 2030 (Komisja Europejska 2020c). Zakłada się, że do 2030 roku udział energii pochodzącej z odnawialnych źródeł powinien wynieść przynajmniej 32,5 procent – i chociaż w państwach EU-CEE odnotowano progres w tej dziedzinie (w 2018 w krajach bałtyckich, Słowenii i Chorwacji średnio 28 procent zużycia energii końcowej pochodziło ze źródeł odnawialnych; źródła odnawialne były też odpowiedzialne za prawie 35 procent całkowitej energii elektrycznej), to inne kraje regionu notują w tych dziedzinach wyniki raczej zbliżone do 15 procent. Plany odchodzenia od węgla zostały opracowane w Węgrzech i Słowacji, przygotowuje się je też aktualnie w Czechach. Natomiast Polska planuje korzystać z węgla aż do połowy stulecia⁴¹ (Heilman i inni 2020). W Bułgarii, Czechach, Słowacji i Węgrzech zwiększa się także możliwości jądrowe (niektóre elektrownie są w planach lub w budowie), natomiast kraje bałtyckie nie posiadają aktywnych reaktorów (World Nuclear Association 2020).

Gospodarka o obiegu zamkniętym

W ramach Europejskiego Zielonego Ładu zaprezentowano także uaktualniony plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym (CEAP). Kładzie się w nim nacisk na projektowanie i wytwarzanie produktów bardziej zasobooszczędnych. Porusza się w nim także kwe-

⁴¹ W 2020 ustalono plany redukcji udziału węgla w produkcji energii elektrycznej do 11–28 procent.

się łańcuchów wartości dóbr takich jak pojazdy, akumulatory, plastik czy elektronika – a więc wszystkich tych produktów, które okazują się kluczowe z punktu widzenia gospodarek państw EU-CEE. Większość państw regionu aktualnie pracuje nad narodowymi strategiami czy też harmonogramami działania, które mają pozwolić na przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym. Trend ten w 2018 roku rozpoczęła Słowenia, a w jej ślady pierwsza poszła Polska. Kilka innych krajów powinna opracować takie strategie do 2021 roku (EESC 2019). Widać więc, że temat gospodarki o obiegu zamkniętym cieszy się coraz większym zainteresowaniem rządów regionu – nie bez znaczenia pozostaje także to, że na cel ten przeznaczone są pokaźne sumy z wielu unijnych instytucji (są to pieniądze zarówno dla biznesu jak i na badania naukowe).

Udział materiałów odzyskanych i ponownie włączonych do obiegu (znany także jako wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym) dla państw EU-CEE wynosi 6 procent i jest znacząco niższy od średniej dla krajów starej piętnastki (11 procent) czy Holandii, w której odzyskuje się prawie 30 procent materiałów odpadowych. Wskaźnik ten mówi wiele nie tylko o recyklingu i odzyskiwaniu odpadów czy też o deficytach w obydwu tych dziedzinach – niski wynik oznacza także duże możliwości dla nowych biznesów. Rynek dla materiałów wtórnych (a więc wszelkich produktów ubocznych i odpadów, które można poddać recyklingowi i ponownie wykorzystać w przemyśle) rośnie i powoli wychyla się ku Wschodowi. Jednak różnica w rządzie wielkości jest wciąż duża. W 2019 rynek zachodni był wciąż ponad dziesięciokrotnie większy. Od 2004 do 2019 import surowców do recyklingu wzrósł w państwach EU-CEE o 25 procent, podczas gdy w krajach EU-15 odnotował 40 procentowy spadek. Może to oznaczać, że przemysł recyklingowy dokonuje reorientacji na Wschód.

Zielone gospodarki fabryczne?

Jak staraliśmy się pokazać do tej pory, kraje EU-CEE nie tylko zaczynają z gorszej pozycji niż kraje Zachodu – pozostają także w tyle, jeśli chodzi o zieloną transformację. Przyczynami tak dużych rozbieżności mogą być również problemy w zakresie badań i innowacji – sektor ten aktualnie nie jest w stanie przyczynić się do koniecznej zmiany technologicznej; nie jest także w stanie zidentyfikować możliwości i szans ekonomicznych, które niesie ze sobą zielona transformacja. Jednym ze sposobów na pomiar aktywności w tym sektorze jest indeks ekoinnowacji (Eco-Innovation Index), który pokazuje, jak na tle innych państw wypada w danym kraju wszelka działalność innowacyjna związana ze zrównoważonym rozwojem. Dość powiedzieć, że wszystkie kraje regionu, poza Słowenią i Czechami, plasują się poniżej średniej (dla przykładu wynik Niemiec to 140 procent średniej unijnej). Jeśli przyjmiemy założenie, że wysoki poziom tego wskaźnika oznacza większą koncentrację w sektorze badań i innowacji, to wykres 3.13 zdaje się sugerować, że model specjalizacji funkcjonalnej państw EU-CEE jako gospodarek fabrycznych – z centrami badań i rozwoju bliżej centrali, a produkcją na Wschodzie

(patrz podrozdział 2.1) – także może ulec „zielonym” przekształceniom. Zwrot ku samochodom elektrycznym w przemyśle motoryzacyjnym może służyć jako dobry przykład: poczyniono już kilka bezpośrednich inwestycji zagranicznych, aby produkować odpowiednie akumulatory w Polsce, Słowacji i Węgrzech; produkcja samochodów elektrycznych działa już w Czechach i Słowenii. Badania i innowacje z produkcją łączy też strategiczny sojusz między słowacką firmą InoBat Auto a amerykańskim koncernem Wildcat Discovery Technologies (Hunya i Adarov 2020). Kiedy spojrzymy na dane dotyczące produkcji dóbr i usług przyjaznych dla środowiska (tak jak je definiuje Eurostat), okaże się, że ich ilość w krajach EU-15 (skorygowana o różnice PKB) jest 25 razy większa niż w EU-CEE.

Tak duża rozbieżność, jeśli chodzi o zielone innowacje i produkcję dóbr przyjaznych środowisku, zdaje się potwierdzać tezę, że potencjał do rozwoju czystych technologii, a także możliwości zebrania kapitału na „zielone inwestycje”, są rozdystrybuowane nierówno między członkami EU (Lucchese i Pianta 2019). Co więcej, ostatnie badania zdają się sugerować, że zwrot ku zielonym technologiom wydarza się częściej w tych krajach, w których określone kompetencje istniały już wcześniej. Oznacza to, że ze względu na historyczne uwarunkowania i inne poziomy startu państw EU-15 i EU-CEE, obecny proces może tylko pogłębić dotychczasowe różnice (Perruchas i inni 2019). Aby zmienić tę nierówną dynamikę, pomoc państwa okazuje się kluczowa. Jednym ze sposobów na zlikwidowanie tej luki jest bardziej „zadaniowa” polityka przemysłowa.

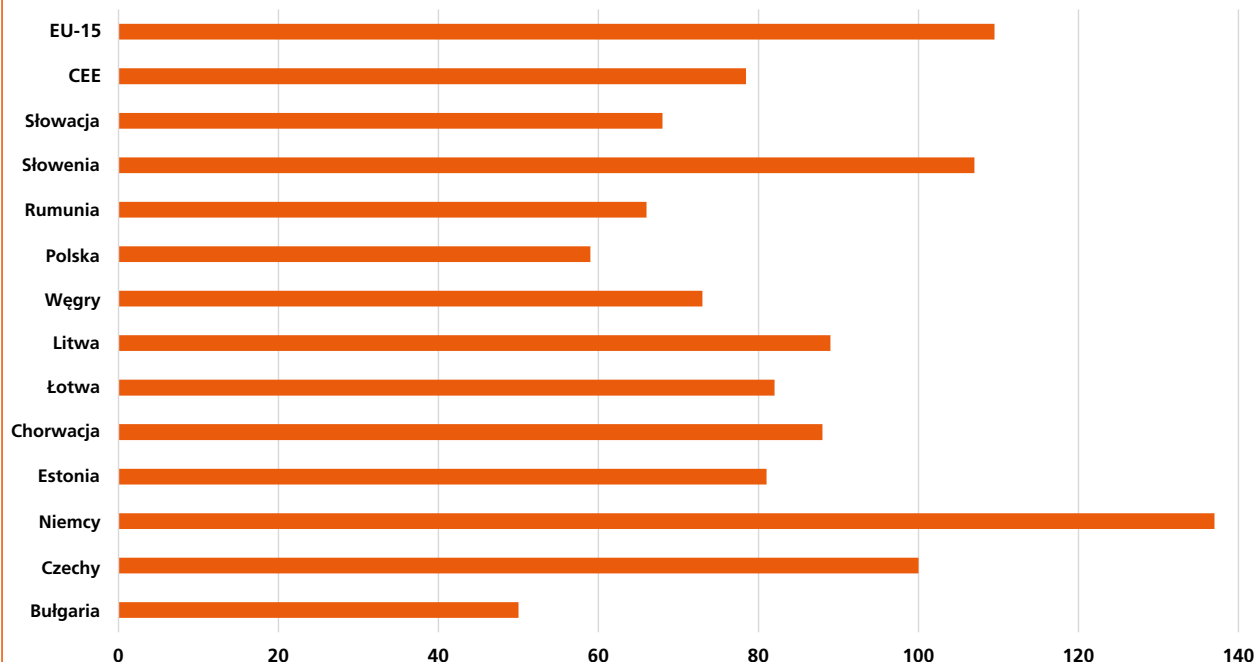
Zielona polityka przemysłowa

Fundusze przeznaczone na przyspieszenie zielonej transformacji w przemyśle państw EU-CEE wciąż rosną. Obecnie Unia przeznacza około 40 procent budżetu przypadającego na politykę przemysłową na przekształcenia związane z ochroną środowiska. W nowej Strategii Przemysłowej z marca 2020 roku kładzie się duży nacisk na zieloną transformację (której ważną częścią jest też Europejski Zielony Ład). Oprócz wsparcia z UE kraje członkowskie finansują cele wynikające ze Strategii Przemysłowej także ze swoich własnych budżetów. Najważniejszą kategorią jest tu pomoc państwowa na transformację ekologiczną (Stöllinger i Landesmann 2020). I chociaż pomoc ta nie pokrywa się w pełni ze wsparciem badań i innowacji (R&I), to warto zaznaczyć, że wydatki państwa na ochronę środowiska i oszczędność energii wzrosły w ostatnich latach – szczególnie po 2010 roku, kiedy ich wartość podwoiła się. W 2018 roku Bułgaria, Czechy i Estonia przeznaczały na nią ponad 0,5 procent PKB – przy czym średnia dla całego regionu wynosiła 0,41 procent w porównaniu do 0,34 procent w krajach starej piętnastki.

Potencjalnym problemem, który trzeba mieć na uwadze, jest możliwość pojawienia się napięć między celami Unii wynikającymi z polityki spójności a celami środowiskowymi. Koszty odejścia od działalności mającej wpływ na środowisko, szczególnie tej opartej na węglu, mogą oka-

Wykres 3.14

Indeks ekoinnowacji (jako procent średniej unijnej), 2018



Źródło: Eurostat

zać się czynnikami spowalniającymi, szczególnie że – jak wykazaliśmy powyżej – przewagi komparatywne w dziedzinie zielonej technologii są dość trudne do wypracowania. Jednym ze sposobów na zażegnanie tego problemu jest zwiększenie wsparcia dla wybranych, najbardziej narażonych na straty sektorów w EU-CEE oraz łagodzenie potencjalnych negatywnych efektów na rynku pracy. Z pieniędzy zgromadzonych na te cele w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, wchodzącego w skład polityki przemysłowej w ścisłym sensie, 56 procent przypada krajom EU-CEE.

Zielone miejsca pracy

Tworzenie zielonych miejsc pracy⁴² należy uznać za jedną z korzyści płynących z zielonej transformacji (Komisja Europejska 2019). Szacuje się, że do 2030 osiągnięcie celów założonych w porozumieniu paryskim powinno podnieść bezrobocie w krajach EU-CEE średnio o 0,36 procent (w porównaniu ze scenariuszem bazowym). Minimalny spadek zatrudnienia powinien być tylko odnotowany w Polsce (Komisja Europejska 2019).

Należy jednak zaznaczyć, że i w tej dziedzinie państwa EU-CEE pozostają w tyle. Zgodnie z danymi Eurostatu między 2014 a 2017 wzrost zielonych miejsc pracy w EU-15 (2,4 procent rocznie) był dwa razy większy niż ten w krajach EU-CEE⁴³ (2,4 procent rocznie). Niemniej jed-

nak w skali regionu wzrost ten był odczuwalny – w sektorze odnawialnych źródeł energii powstało dużo nowych, pełnowymiarowych etatów (FTE). W 2018 roku w krajach EU-CEE było 345 tys. miejsc pracy związanych z tym sektorem. Oznacza to wzrost o 20 procent w porównaniu z rokiem poprzednim (EurObserv'ER 2020).

Społeczne i ekonomiczne konsekwencje transformacji energetycznej występują szczególnie w tych regionach, które tradycyjnie oparte były na węglu. W idealnym modelu, miejsca pracy utracone z powodu odejścia od paliw kopalnych zostałyby zastąpione przez nowe, związane z zieloną gospodarką. Raport Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) Komisji Europejskiej (Kapetaki i inni 2020) podejmuje kwestię potencjału, jaki dekarbonizacja niesie dla rynku pracy tych regionów Europy, które dotychczas zależały od węgla. Większość tych regionów znajduje się w krajach EU-CEE. Jednocześnie wykazują one względnie niski potencjał, jeśli chodzi o zastępowanie miejsc pracy opartych na węglu. Przykładowo szacuje się, że z 12 tys. miejsc pracy w bułgarskim regionie Jugoiztoczen tylko 2,2 tys. będzie mogło zostać odtworzonych w ramach projektów dekarbonizacyjnych, takich jak odnawialne źródła energii czy rewitalizacja budynków. Tego typu problemy wskazują na konieczność zwiększenia aktywnej roli państwa, aby stworzyć zasoby i wykształcić umiejętności, potrzebne w projektach niskoemisyjnych.

3.5 TRANSFORMACJA CYFROWA

Transformacja cyfrowa, której jesteśmy świadkami, przynosi ważne zmiany w zakresie konsumpcji i produkcji, doprowadza do stworzenia nowych modeli biznesowych,

⁴² Chociaż nie istnieje jedna definicja zielonych miejsc pracy, to obecną praktyką jest uwzględnianie w tej kategorii prac z sektora odnawialnych energii, działalności związanej z efektywnością energetyczną, recyklingiem i ochroną środowiska.

⁴³ Liczby te nie uwzględniają Słowacji i Węgier, które nie dostarczyły danych na temat zielonych miejsc pracy.

KLUCZOWE INFORMACJE

Transformacja cyfrowa ma szanse radykalnie przyspieszyć wzrost w krajach EU-CEE. Dużym scyfryzowaniem gospodarki może pochwalić się Estonia, natomiast inne kraje EU-CEE dopiero rozpoczynają ten proces. Sukcesy w poszczególnych sektorach są tutaj dobrym punktem wyjścia do dalszych działań.

Czechy, Węgry, Polska, Rumunia i Słowacja mają na starcie lepsze warunki niż inne kraje EU-CEE, aby rozwijać nowy model wzrostu oparty na łańcuchach wartości związanymi z zaawansowaną produkcją cyfrową (ADP) i rozprzestrzenianiu się przemysłu 4.0. Pomimo istniejącego ryzyka, że w ramach UE kraje te utkną w obecnym modelu „fabrycznym”, nowe środowisko przemysłowe otwiera szanse na przekierowanie specjalizacji w stronę usług cyfrowych, które są konieczne dla rozwoju technologii ADP.

W wielu krajach regionu występują korzystne warunki pod względem kapitału ludzkiego – systemy edukacji są solidne, a młodzi ludzie posiadają zaawansowane kompetencje cyfrowe. Warunki te mogą stanowić dobrą podstawę dla wzrostu gospodarczego opartego na innowacyjnych usługach cyfrowych. Należy jednak podkreślić, że zagrożeniem dla tego typu przemian może być brak odpowiednich specjalistów z branży IT, wynikający z dużej liczby emigracji.

W odpowiedzi na pandemię COVID-19 spodziewane jest zwiększenie inwestycji publicznych, które mają przyspieszyć proces cyfryzacji. Finansowanie będzie pochodziło zarówno z budżetu unijnego, jak i ze środków poszczególnych państw. I chociaż przepisy unijne ograniczają pewne formy wsparcia rozwoju cyfrowych technologii ze strony państwa, to każde państwo w regionie czerpie korzyści z tych regulacji. Dotyczą one ochrony danych, standaryzacji, interoperacyjności, e-handlu, płatności cyfrowych i cyberbezpieczeństwa.

a także zmienia rynek pracy – stwarza nowe stanowiska, inne czyni natomiast zbędnymi. Rozprzestrzenianie się technologii cyfrowych niesie za sobą potencjał, by poprawić dostęp do usług finansowych i publicznych oraz do nowych rynków – za pomocą e-handlu (UNCTAD 2015). Stwarza także możliwości dla utworzenia zdalnych miejsc pracy w ramach tzw. *gig economy*. Cyfryzacja jest, z jednej strony, szansą na zwiększenie wydajności i wzrostu, a jednocześnie, z drugiej, stwarza ryzyko, że efekty tego wzrostu zostaną nierówno rozdystrybuowane. Na zdolność ludzi do czerpania korzyści z cyfrowego wzrostu wpływają ich umiejętności, dostęp do infrastruktury, różnice dzielące miasto i wieś, asymetria informacyjna dotycząca biznesów opartych na platformach internetowych, a także koncentracja sił w firmach *big-tech* i w przedsiębiorstwach zarządzających danymi oraz kiepskie warunki pracy w *gig economy*. Odpowiedniej reakcji ze strony rządzących wymagają z pewnością również kwestie związane z cyberbezpieczeństwem, ochroną danych i szerzeniem się dezinformacji. Problemy te stały się szczególnie

istotne wraz ze skokowym wzrostem użycia technologii cyfrowych podczas covidowych lockdownów.

Z szeregu badań wynika, że wyższy stopień cyfryzacji przedsiębiorstw pobudza wzrost wydajności. Raport Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju Przemysłowego (UNIDO 2019) potwierdza, że zależność ta występuje globalnie dla producentów przemysłowych. Z kolei badanie przeprowadzone na firmach z Unii Europejskiej wykazało, że przedsiębiorstwa o dużym stopniu cyfryzacji okazały się bardziej odporne na kryzys finansowy z 2008 roku (Bertschek i inni 2019). Tendencja ta zapewne utrzyma się podczas kryzysu COVID-19. W ujęciu sektorowym, modele ekonometryczne rozpisane dla Stanów Zjednoczonych, UE i Japonii także potwierdziły, że kapitał związany z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, a szczególnie kapitał niematerialny, był do 2017 roku istotnym czynnikiem zwiększającym produktywność. Miał on też duży wpływ na kilka sektorów produkcji (Adarov i Stehrer 2020). Szerokie upowszechnienie się technologii związanych z przemysłem 4.0 doprowadzi najprawdopodobniej do umocnienia tego wpływu w nadchodzących latach. To właśnie przemysł 4.0, wraz z rozwojem nowych technologii takich jak *blockchain*, sztuczna inteligencja (AI), robotyka, uczenie maszynowe, wytwarzanie przyrostowe (druk 3D), nanotechnologia, biotechnologia i rozwój komputerów kwantowych, może doprowadzić do daleko idącej fuzji świata fizycznego, cyfrowego i biologicznego – procesy te będą miały potężny wpływ na przemysł i na całą gospodarkę (Schwab 2018).

3.5.1 TRANSFORMACJA CYFROWA JAKO SKŁADOWA NOWEGO MODELU WZROSTU DLA PAŃSTW EU-CEE

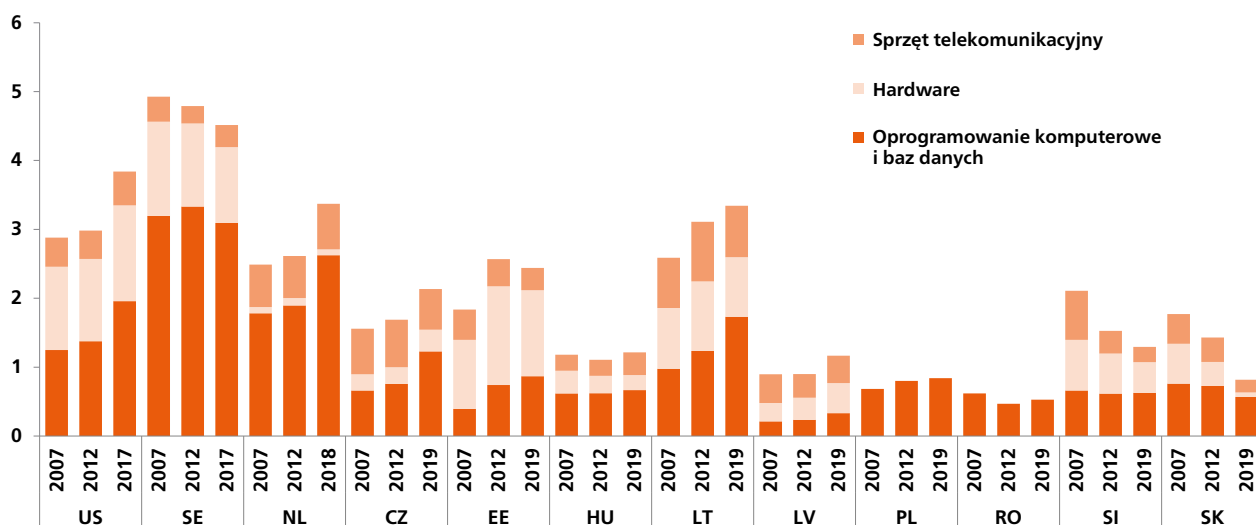
Cyfryzacja w państwach EU-CEE mogłaby spowodować, że realny PKB w ujęciu rocznym mógłby zwiększyć się o jeden punkt procentowy (McKinsey 2018). Z punktu widzenia wielu rankingów, które uwzględniają szereg czynników, za pioniera w dziedzinie cyfryzacji można już uznać Estonię. Zajmuje ona trzecie miejsce w światowym E-Government Development Index (opracowywanym przez ONZ), dwudzieste trzecie w Network Readiness Index (NRI) i siódme w europejskim zestawieniu Digital Economy and Society Index (DESI). Jej status regionalnego lidera cyfryzacji jest coraz bardziej widoczny. Udział sektora informatyczno-komunikacyjnego⁴⁴ (ICT) w estońskim PKB w ciągu ostatnich trzech lat wzrastał szybciej niż w innych krajach regionu. Jego poziom w Estonii zdecydowanie wyróżniał się na tle państw regionu (wykres 3.15).

Należy jednak podkreślić, że żadne z państw EU-CEE (oprócz Estonii) nie znalazło się w górnej dziesiątce Indeksu Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego (DESI). Część z nich nie odnosi natomiast sukcesy

⁴⁴ Sektor ICT definiujemy tutaj wąsko, jedynie w jego aspekcie usługowym; sekcja J = informacja i komunikacja w kodach NACE (wersja 2).

Wykres 3.17

Wzrost udziału kapitału związanego z ICT w całości kapitału, w procentach



Uwaga: dane dla kapitału ICT dla Polski i Rumunii są dostępne tylko w kategoriach „oprogramowanie komputerowe” i „elementy baz danych”.
Źródło: EU KLEMS 2019, Eurostat

zniwelować obecne różnice. W Narodowej Strategii Bułgarii rozpisane są ogólne cele – pomyślna adaptacja technologii cyfrowych będzie natomiast zależała od rozwiązania konkretnych problemów dotyczących łączności i podniesienia umiejętności cyfrowych mieszkańców, które obecnie znajdują się na niskim poziomie.

Warunkiem trwałej i zrównoważonej transformacji cyfrowej w EU-CEE jest także zmniejszenie nierówności. Choć średnie unijne mówią o niewielkich dysproporcjach w dostępie do Internetu między miastem a wsią, w większości krajów EU-CEE różnice te są wyraźnie widoczne. Największe nierówności widać w Bułgarii (20 punktów procentowych), Rumunii (14 punktów procentowych) oraz w Chorwacji i Słowacji (11 punktów procentowych). Lepszy dostęp do Internetu na terenach wiejskich w krajach takich jak Estonia, Czechy czy Polska przekłada się na większe możliwości, jeśli chodzi o pracę zdalną i cyfrowe samozatrudnienie. Problemem ogólnounijnym są natomiast dysproporcje w stopniu cyfryzacji między dużymi a małymi i średnimi firmami (SME) – kwestia ta jest szczególnie paląca w Słowenii i w Polsce. Intensywność cyfryzacji w zależności od rozmiaru przedsiębiorstwa przedstawia się w tych krajach następująco: w Słowenii wysoki stopień cyfryzacji osiągnęło 21 procent małych i średnich firm oraz 66 procent dużych; w Polsce było to odpowiednio 9 procent (najniższy wynik w całej Unii) oraz 50 procent.

3.5.2 KAPITAŁ ZWIĄZANY Z TECHNOLOGIAMI INFORMACYJNYMI I KOMUNIKACYJNYMI (ICT) CZYNNIKIEM NAPĘDZAJĄCYM CYFRYZACJĘ

W porównaniu z Japonią, Stanami Zjednoczonymi czy europejskimi liderami cyfryzacji takimi jak Szwecja czy Holandia (wykres 3.17) udział kapitału związanego

z technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi był w krajach EU-CEE historycznie niższy. W ujęciu regionalnym, duże i wciąż rosnące udziały kapitału ICT (w całości kapitału) mają Litwa, Estonia i Czechy.

Zasadniczym utrudnieniem dla wielu państw regionu jest brak odpowiednich funduszy publicznych i niski popyt ze strony podmiotów prywatnych, aby finansować duże inwestycje w ICT. Z dostępnych danych wynika, że w ostatnich latach jedynie Litwa i Czechy przeznaczyły na tego typu inwestycje więcej niż 4 procent PKB⁴⁵. W ramach działań podjętych w obliczu pandemii COVID-19, przewidzianych jest więcej publicznych inwestycji w cyfryzację. Będą one dotyczyły edukacji, służby zdrowia i zwiększania dostępu do usług administracji publicznej.

3.5.3 WZROST GOSPODARCZY OPARTY NA TECHNOLOGIACH ZAAWANSOWANEJ PRODUKCJI CYFROWEJ (ADP)

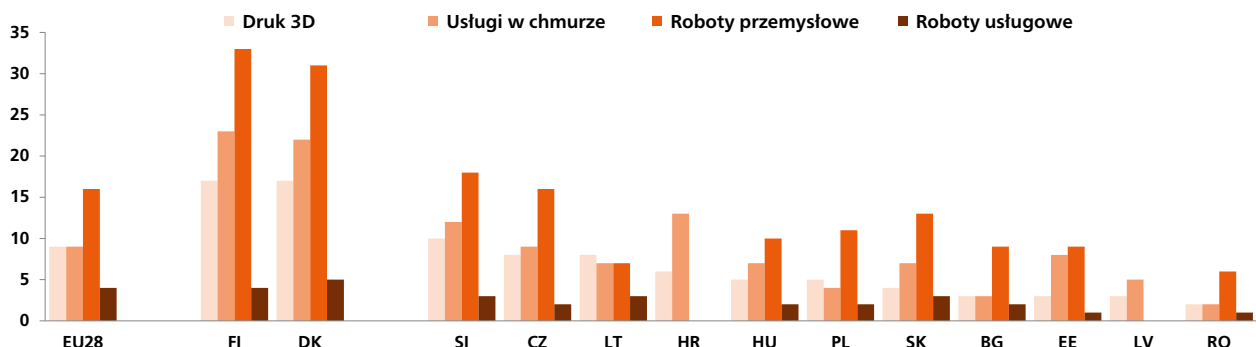
Kilka krajów EU-CEE notuje historycznie wysokie wyniki, jeśli chodzi o wprowadzanie technologii ADP do swojej produkcji. Technologie te często rodzą się na styku wielu różnych narzędzi cyfrowych. Niemniej jednak żaden z tych krajów nie znalazł się w czołowej dziesiątce⁴⁶ zestawienia światowych liderów cyfryzacji, które publikuje Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego (UNIDO 2019). Poza grupą liderów, w raporcie wyodrębniono także grupę krajów „poziomu drugiego” – wskaźnikami były tu dane dotyczące aktywności patentowej, udział produktów powiąza-

⁴⁵ Dane dla Estonii dla inwestycji (nakłady brutto na środki trwałe) w podziale na ICT/nie ICT są tylko częściowo dostępne.

⁴⁶ Chiny, Francja, Niemcy, Japonia, Korea, Holandia, Szwajcaria, Tajwan, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone.

Wykres 3.18

Udział przedsiębiorstw przemysłowych, które w 2018 wykorzystywały technologie ADP, w procentach



Uwaga: Wybrane technologie ADP uwzględniają roboty przemysłowe i usługowe, wytwarzanie przyrostowe (druk 3D) i usługi w zakresie przetwarzania danych w chmurze dla przedsiębiorstw. Kraje EU-CEE są uszeregowane ze względu na udział w druku 3D. Źródło: Eurostat

nych z ADP w eksporcie i imporcie oraz występowanie ujawnionych przewag komparatywnych (RCA) w dziedzinie zaawansowanej produkcji cyfrowej⁴⁷. Wśród krajów poziomu drugiego wyodrębnia się też podgrupę użytkowników i producentów. Z interesujących nas krajów do tej pierwszej zaliczane są Węgry i Rumunia (na podstawie ich dużej specjalizacji, jeśli chodzi o import dóbr związanych z ADP). Producentami są natomiast Czechy, Chorwacja, Litwa, Polska i Słowacja.

Taki rozkład sugeruje, że te ostatnie państwa mają większy potencjał, aby przejść na nowy model wzrostu oparty na łańcuchu wartości związanym z ADP. Czechy, Chorwacja, Litwa, Polska i Słowacja już teraz mają lepsze warunki, aby specjalizować się w produkcji i eksporcie towarów, które są potrzebne w zaawansowanej produkcji cyfrowej. W tym kontekście istnieje oczywiście ryzyko pogłębienia specjalizacji w aktywnościach produkcyjnych. Pociąga to za sobą niebezpieczeństwo utknięcia w obecnym modelu „fabrycznym” w ramach Unii. Należy jednak zauważyć, że udział w nowych łańcuchach wartości produkcji może stworzyć szanse dla rozwoju nowego środowiska przemysłowego. Warunkiem pozostaje zwiększenie dostępu do usług cyfrowych, które są konieczne, aby technologie ADP mogły się rozwijać.

Najlepsze warunki w regionie do rozpowszechniania się przemysłu 4.0 mają Rumunia i Węgry (odziedziczone z poprzednich okresów dobre zdolności produkcyjne i istniejąca obecnie sieć szybkiego Internetu⁴⁸). Inne kra-

ju regionu z podobnym potencjałem produkcyjnym (takie jak Czechy, Słowacja czy Polska) także mogą skorzystać na zmianach związanych z przemysłem 4.0 – o ile uda im się szybko zmodernizować infrastrukturę internetową. Rozwój przemysłu 4.0 wymaga bardzo szybkich łącz; priorytetem jest także wdrożenie sieci 5G. Pozytywną konsekwencją technologii 4.0 – szczególnie zmian dotyczących Internetu rzeczy (IoT) i zastosowania tych rozwiązań w fabrykach i magazynach – może być szybszy rozwój logistyki cyfrowej w węzłach komunikacyjnych takich jak porty czy dworce kolejowe. Przyczyni się to do zwiększania tempa cyrkulacji i ilości dóbr w obiegu, których przepływ będzie od teraz w dużej mierze zautomatyzowany. Szybsze wdrożenie technologii 4.0 może też radykalnie zwiększyć popyt na związane z nimi usługi cyfrowe.

Szerokie wdrożenie zaawansowanej produkcji cyfrowej to w krajach EU-CEE wciąż pieśń przyszłości. W 2018 roku udział przedsiębiorstw, które stosowały roboty przemysłowe lub wytwarzanie przyrostowe (druk 3D), utrzymywał się nieznacznie powyżej średniej unijnej jedynie w Słowenii. Wykorzystanie robotów usługowych było natomiast we wszystkich krajach EU-CEE poniżej średniej dla Unii. Jeśli chodzi o udział firm korzystających z usług przetwarzania danych w chmurze, to jedynie w Chorwacji i Słowenii znalazł się on powyżej średniej. W Węgrzech respondenci ankiety przeprowadzonej przez Stowarzyszenie Krajowej Platformy Technologicznej Przemysłu 4.0 (The Industry 4.0 National Technology Platform Association) za główne wyzwanie związane z transformacją technologiczną uznali brak odpowiednio wyszkolonej siły roboczej. Duża część badanych (70 procent) uważała także, że bycie członkiem dużego klastra produkcyjnego służy integracji horyzontalnej. Należy jednak podkreślić, że 56 procent firm, które wzięło udział w ankiecie, nie należało do żadnego klastra; 34 procent z nich było członkiem dokładnie jednego, a jedynie 11 procent deklarowało przynależność do przynajmniej dwóch.

⁴⁷ Na technologie zaawansowanej produkcji cyfrowej (ADP) może składać się wiele pomniejszych technologii. W raporcie Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju Przemysłowego analizy przepływów handlowych skupiają się na wytwarzaniu przyrostowym (druk 3D), komputerowym wspomaganiu wytwarzania i komputerowym wspomaganiu projektowania (CAM/CAD) oraz robotyce.

⁴⁸ Węgry i Rumunia zajmują czwarte i piąte miejsce w Unii pod względem odsetka gospodarstw domowych będących abonentami stacjonarnych sieci szerokopasmowych o prędkości co najmniej jednego megabita na sekundę (Mbps). W 2020 roku, według Speedtest Global Index, Rumunia i Węgry miały trzeci i siódmy w kolejności najszybszy Internet (193,47 i 161,51 Mbps).

Ranking został zbudowany na podstawie testów przeprowadzanych przez użytkowników sieci w danych krajach (Speedtest Global Index, 2020).

3.5.4 KAPITAŁ LUDZKI JAKO SIŁA NAPĘDOWA DLA WIELKIEGO SKOKU – W STRONĘ USŁUG ZAAWANSOWANYCH TECHNOLOGICZNIE

W krajach EU-CEE wdrażanie nowych rozwiązań technologicznych zazwyczaj dokonuje się przez transfer technologii do produkcji w ramach dużych, bezpośrednich inwestycji zagranicznych z krajów Europy Zachodniej. W wielu krajach regionu ograniczeniem dla wzrostu opartego na innowacjach są względnie niskie nakłady na badania i rozwój oraz niewielki ogólny potencjał innowacyjny. Cyfryzacja otwiera szansę na zmianę tej tendencji – zmiana ta może przynieść krajom EU-CEE wiele korzyści. Ważnym czynnikiem, jeśli chodzi o rozprzestrzenianie się innowacji cyfrowych, jest kapitał ludzki (innowacje cyfrowe są też w wielu przypadkach mniej kapitałochłonne, jako że wiele rozwiązań typu *open source* dostępnych jest bezpośrednio dla programistów). W państwach, w których kapitał ludzki już teraz jest mocną stroną, innowacje cyfrowe mogą okazać się szansą na dokonanie prawdziwego „żabiego skoku” w stronę nowoczesnych usług cyfrowych.

Jakość kapitału ludzkiego jest ściśle skorelowana z poziomem edukacji. Spośród krajów EU-CEE, Estonia, Polska, Słowenia i Czechy mogą pochwalić się wynikami PISA z matematyki i nauk ścisłych powyżej średniej dla państw OECD (jeśli chodzi o samą matematykę, to powyżej średniej punktuje także Łotwa). Chorwacja, Bułgaria i Rumunia mają wyniki o ponad 10 procent niższe od średniej w naukach ścisłych, a w szczególności w matematyce. Spośród wszystkich krajów w Europie Środkowo-Wschodniej tylko w Słowenii i Polsce liczba absolwentów szkół wyższych na kierunkach ścisłych przewyższa średnią unijną, która w 2016 roku wynosiła 19 na 1000 mieszkańców w grupie wiekowej 20–29 lat. W przeciwieństwie do Polski, w której występuje większy parytet płci, jeśli chodzi o liczbę absolwentów, w Słowenii różnice te są widoczne (45 mężczyzn i 21 kobiet na 1000 mieszkańców w grupie wiekowej 20–29 lat). O wiele gorsze wyniki mają Rumunia, Bułgaria, Łotwa i Węgry. Należy także zauważyć, że w powyższym zestawieniu wszystkie państwa EU-CEE wypadają znacznie poniżej średniej.

Dostępność specjalistów ICT jest kolejnym ważnym czynnikiem, od którego zależy rozwój usług cyfrowych. W Estonii w 2019 roku udział tych specjalistów w całej strukturze zatrudnienia był zbliżony do najlepszych państw Europy Zachodniej. W Czechach i Słowenii wskaźnik ten kształtował się w okolicach średniej unijnej, która wynosi 3,9 procent. W ciągu ostatnich trzech lat najwyższy średni wzrost zatrudnienia specjalistów ICT w regionie notowały Litwa (9 procent), Chorwacja (7 procent) i Polska (6 procent). Rzut oka na strukturę wiekową zatrudnionych pozwala stwierdzić, że we wszystkich krajach EU-CEE zawody z branży ICT wykonywane są w dużej mierze przez ludzi młodych (wykres 3.19). Powodem do zadowolenia może być też to, że w wielu krajach EU-CEE młodsze pokolenie (które zazwyczaj lepiej radzi sobie z technologią cyfrową) wypada na tle europejskim zdecydowanie „powy-

żej podstawowego” poziomu, jeśli chodzi o umiejętności ICT⁴⁹. Chorwacja i Estonia zajmują w tym zestawieniu czołowe miejsca w Unii (wykres 3.20).

W wielu krajach regionu czynnikiem potencjalnie hamującym wdrażanie modelu wzrostu opartego na innowacyjnych usługach cyfrowych może być niedobór siły roboczej wynikający z problemów demograficznych i emigracji (zob. podrozdział 2.6). Ponad 5 procent firm z regionu zgłasza, że ma kłopoty ze znalezieniem pracowników na stanowiska, które wymagają specjalistycznych umiejętności ICT. W 2019 roku w Czechach problemy te zgłaszało 6,5 procent firm, w Węgrzech 5,7 procent, a w Słowenii 5,1 procent⁵⁰.

Warunki na rynku pracy są już dość trudne dla pracodawców (mamy do czynienia z rynkiem pracownika). W tym kontekście emigracja wysoko wykwalifikowanej siły roboczej czy też dobrze wykształconych pracowników (tzw. drenaż mózgów) może w kilku krajach EU-CEE okazać się kolejnym czynnikiem hamującym wzrost. Przykładowo, wśród obywateli Słowacji, Czech, Węgier i Słowacji, którzy są w grupie wiekowej 20–64 lata i żyją w innych krajach Unii, udział tych z wyższym wykształceniem jest wyższy, jeśli porównamy go do udziału w rodzimych rynkach pracy. W 2019 roku największe różnice były widoczne na Słowacji: 39 procent Słowaków mieszkających zagranicą miało wyższe wykształcenie, przy czym wskaźnik ten dla Słowaków, którzy pozostali w kraju wynosił jedynie 25 procent.

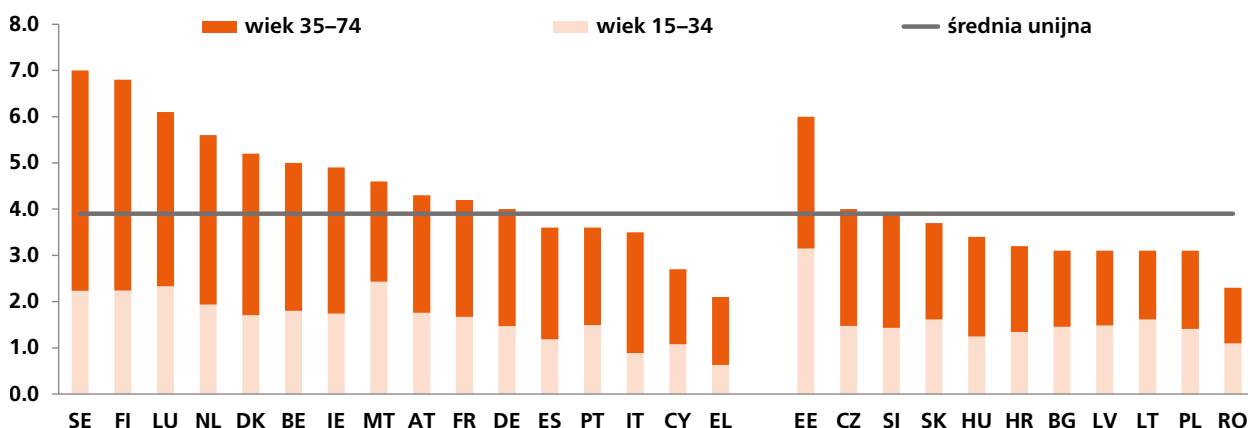
Firmy na całym świecie prześcigają się obecnie w poszukiwaniu utalentowanych pracowników z sektora IT. Konkurencja o pracownika zwiększyła się też najprawdopodobniej z powodu obecnej pandemii. Emigrację profesjonalistów z krajów EU-CEE może jednak udać się w dużej mierze zatrzymać dzięki możliwościom, jakie daje praca zdalna. Outsourcing zleceń w dziedzinie tworzenia oprogramowania staje się coraz powszechniejszym trendem, a wiele krajów regionu staje się atrakcyjnym miejscem zarówno pod względem jakości jak i ceny siły roboczej. Z ankiety „State of European Tech Survey” z 2019 roku dotyczącej udziału freelancerów wśród specjalistów z zakresu programowania wynika, że cztery kraje regionu znajdują się w europejskiej pierwszej dziesiątce⁵¹. Udział freelancerów wyniósł 18,1 procent w Czechach, 17,2 procent w Polsce, 12 procent w Rumunii

49 Umiejętności cyfrowe są określane na podstawie oceny własnej, w oparciu o listę umiejętności, która dzieli się na cztery podstawowe domeny „kompetencji cyfrowych”: informacje i dane, komunikacja i współpraca, tworzenie treści cyfrowych, rozwiązywanie problemów. Aby uzyskać ogólną ocenę „powyżej średniej”, wymagany jest „ponadprzeciętny” wynik we wszystkich czterech kategoriach. Metodologia badania jest opisana we wstępie z 2015 do Digital Skills Indicator (Komisja Europejska, 2020e).

50 Mimo że niedobory pracy mogą w najbliższym czasie ustąpić nieco ze względu na szok pandemiczny i wiążący się z nim wzrost bezrobocia, problem ten ponownie zawita do krajów regionu i to całkiem szybko. Szczegóły zob. podrozdział 2.6.

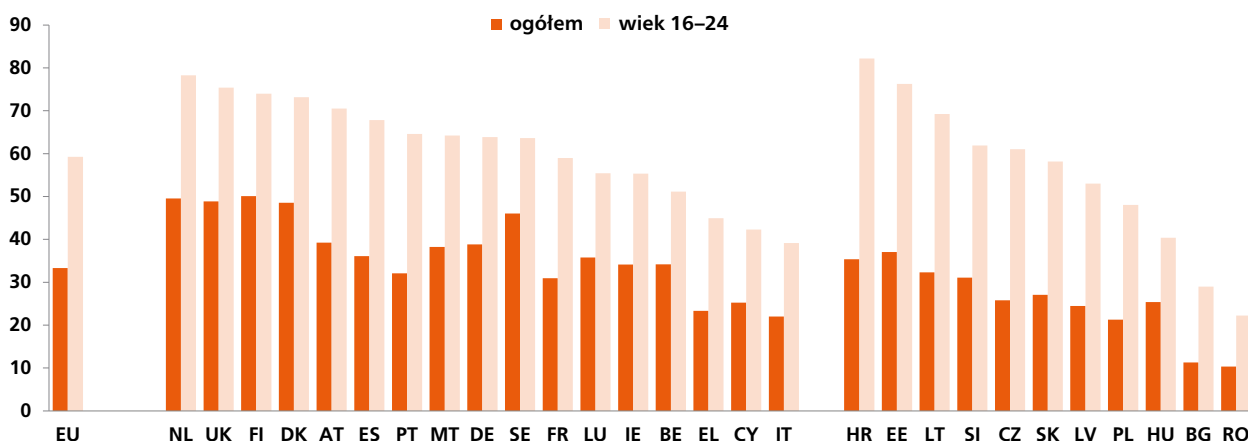
51 Zestawienie uwzględnia kraje Unii oraz inne rozwinięte części Europy Zachodniej takie jak Wielka Brytania, Szwajcaria i Norwegia.

Wykres 3.19
Udział specjalistów ICT w całkowitym zatrudnieniu, 2019 rok, w procentach



Źródło: Eurostat

Wykres 3.20
Osoby z umiejętnościami cyfrowymi na poziomie „ponadpodstawowym” w 2019 roku, jako procent poszczególnych grup wiekowych



Źródło: Komisja Europejska, Europejski Wskaźnik Innowacyjności

i 11,8 procent w Węgrzech. Tymczasem średnia europejska to 10,7 procent.

W krajach EU-CEE zatrudnienie w sektorze IT, tak jak na całym świecie, skoncentrowane jest w dużych miastach, w których istnieje już odpowiedni ekosystem technologiczny. Duże ośrodki przyciągają też tych, którzy chcą rozwijać startupy. Tendencja ta może być dodatkowym czynnikiem, który w najbliższej przyszłości przyczyni się do zatrzymania dużej fali emigracji specjalistów z państw EU-CEE. Na podstawie tej samej ankiety „State of European Tech Survey” można stwierdzić, że w stolicy Czech w 2019 roku pracowało 54 procent wszystkich developerów IT – w Rumunii było to 49 procent, a w Polsce 33 procent. Należy także zaznaczyć, że w Polsce (która w rankingu CEOWORLD Magazine z 2019 roku została sklasyfikowana jako siódmy najbardziej przyjazny dla startupów kraj) nie tylko Warszawa, ale także inne duże miasta jak Wrocław czy Kraków, pozostają atrakcyjnymi lokalizacjami dla przedsiębiorców zakładających innowacyjne pod względem usług cyfrowych firmy (Beauchamp i inni 2018).

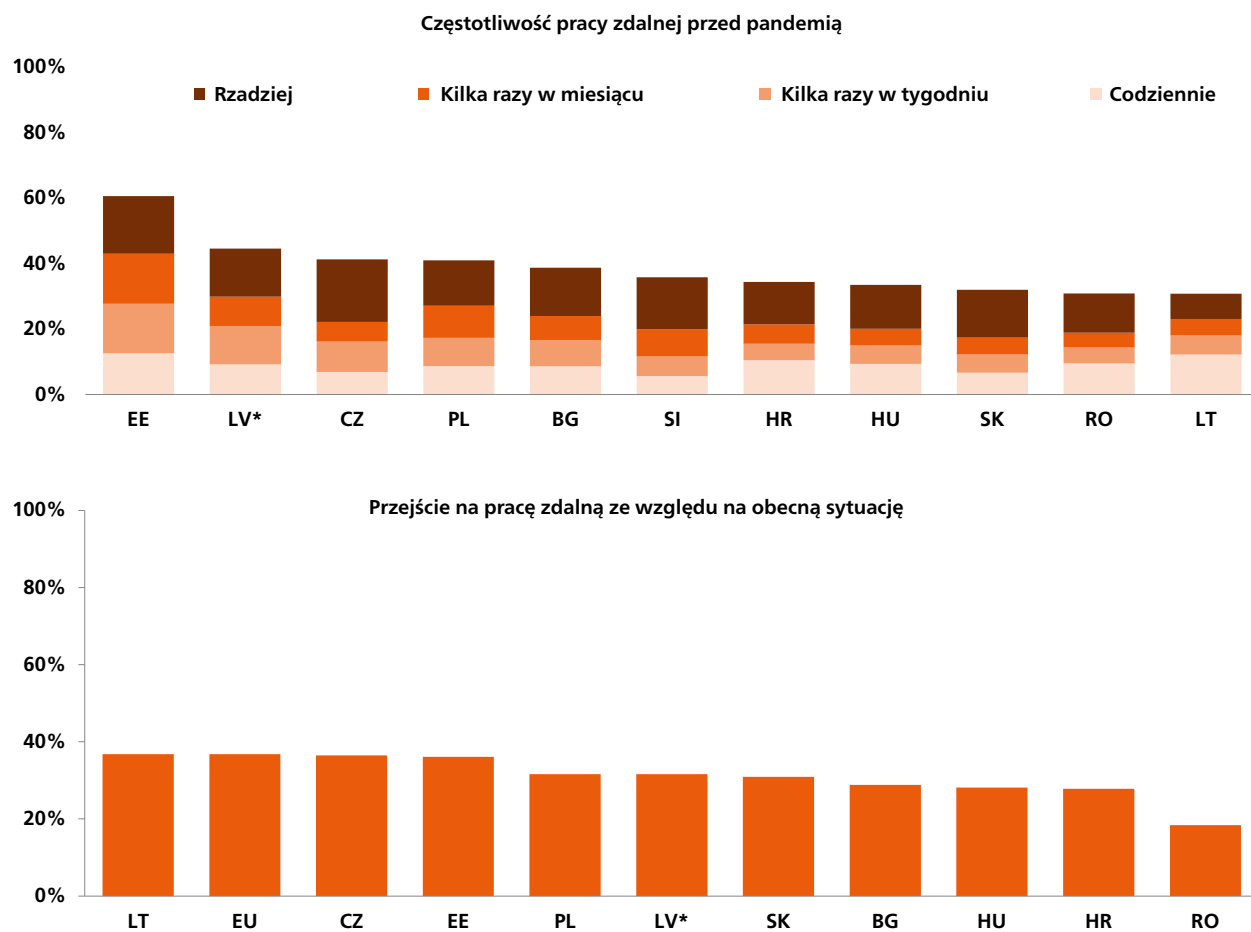
3.5.5 WPŁYW PANDEMII NA TRANSFORMACJĘ CYFROWĄ

Wzrost aktywności online spowodowany pandemią COVID-19 oraz lockdownami przyspieszył wdrażanie nowych technologii, w szczególności w edukacji, bankowości, usługach publicznych czy szerzej – w pracy zdalnej. Sytuację tę można uznać za rodzaj ogólnego stress-testu możliwości cyfrowych, na które składają się infrastruktura łączności, umiejętności pracowników i procedury organizacyjne. W krajach EU-CEE większe przejście na pracę zdalną było obserwowane w tych krajach, które już przed pandemią miały spory udział osób pracujących z domu. Wyjątkiem w tym wypadku była jedynie Litwa (wykres 3.21).

W obliczu obecnego kryzysu należy spodziewać się większych inwestycji publicznych w cyfryzację edukacji, usług medycznych i administracji publicznej. Zwiększą się także zapewne fundusze na digitalizację małych i średnich firm, które szczególnie ucierpiały przez pandemię. Najprawdopodobniej utrzyma się także trend doty-

Wykres 3.21

Praca zdalna w krajach EU-CEE przed i w trakcie pandemii COVID-19



Uwaga: *niska miarodajność
Źródło: Eurofund survey data (Eurofund 2020)

czący podnoszenia umiejętności cyfrowych pracowników, który staje się coraz silniejszy wraz z upowszechnianiem się pracy zdalnej. Pieniądże na ten cel pochodzić będą zarówno z publicznych jak i prywatnych źródeł. Większe przyzwolenie na pracę z domu, które zostało niejako wymuszone przez ograniczenia w przemieszczaniu się, może oznaczać lepsze możliwości pracy na światowych rynkach dla wykwalifikowanej siły roboczej z krajów EU-CEE. Tendencja ta może także do pewnego stopnia powstrzymać emigrację.

Należy jednak zauważyć, że wzrost użycia technologii cyfrowych, który obserwowaliśmy podczas lockdownów, wyhamował znacząco, kiedy restrykcje zostały zdjęte. Sytuacja ta zdaje się sugerować, że bez odpowiednich strategii i działań politycznych ukierunkowanych na konkretny cel, w okresie popandemicznym czeka nas najprawdopodobniej odwrócenie trendu. W tym kontekście kluczowe mogą okazać się nie tylko środki z lokalnych budżetów czy nowego budżetu Unii, ale także z nowego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Środki te mogą stanowić dodatkowy zasób, który można spożytkować na zachęty i bodźce do cyfryzacji. Chorwacja, Bułgaria, Rumunia, Słowacja i Łotwa mogą pozwolić sobie na

wyższe wydatki budżetowe w tej dziedzinie, jako że są jednymi z największych beneficjentów ze wszystkich funduszy odbudowy, relatywnie do swoich PKB (ponad 5 procent dla lat 2021–2023, liczone w cenach z 2018 roku).

3.5.6 WPŁYW POLITYKI UNIJNEJ NA TRANSFORMACJĘ CYFROWĄ W KRAJACH EU-CEE

Europejska Strategia Cyfrowa i agenda o jednolitym rynku cyfrowym, które mają za zadanie wspierać zrównoważoną transformację cyfrową, określają podstawowe ramy dla cyfryzacji na poziomie ponadnarodowym (Komisja Europejska 2020f). Dzięki rozwiązaniom, które są w nich zawarte, każde państwo z regionu ma możliwość skorzystania na wspólnych regulacjach prawnych dotyczących ochrony danych, standaryzacji i interoperacyjności, e-handlu, płatności cyfrowych i cyberbezpieczeństwa.

Dodatkowym bodźcem dla krajów EU-CEE, jeśli chodzi o transformację cyfrową, może być udział w programie „Cyfrowa Europa”, który rozpoczyna się w 2021 roku,

a którego budżet opiewa na 9,2 miliardów EUR. Środki z tego programu można przeznaczyć na wybrane aspekty digitalizacji (obliczenia superkomputerowe, sztuczna inteligencja, cyberbezpieczeństwo), zaawansowane umiejętności cyfrowe i na łączność w cyfrowym łańcuchu wartości. Składają się na nie wszelkie działania, które mają na celu „wspierać rozpowszechnianie zaawansowanych technologii cyfrowych w różnych gałęziach przemysłu, w szczególności wśród małych i średnich przedsiębiorstw” oraz te, które przyczynią się do „poszerzenia i wzmocnienia sieci Europejskich Hubów Innowacji Cyfrowych, tak, aby w każdym regionie znalazł się jeden Hub, by firmy mogły w pełni wykorzystać możliwości, jakie niesie za sobą cyfryzacja” (Komisja Europejska 2020g). Podsumowując, w ramach wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027 i w ramach nadzwyczajnego instrumentu odbudowy (funduszu odbudowy, Next Generation EU), na „jednolity rynek, innowacje oraz ogólny kierunek cyfrowy” przewidziane jest 143 miliardów EUR. Część z tych środków dedykowane jest projektom związanym z transformacją cyfrową.

Należy jednak zauważyć, że wspólne regulacje unijne narzucają pewne ograniczenia na państwa, jeśli chodzi o formy wsparcia i stymulowania rozwoju cyfrowych technologii. Biorąc pod uwagę fakt, że inwestycje *venture capital* o charakterze prywatnym są w Unii Europejskiej mało popularne, państwa chcące stworzyć zaawansowane ekosystemy przemysłowe lub te, które chciałyby dokonać skoku technologicznego, skorzystałyby zintensyfikowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego, zwiększeniu zamówień publicznych czy na śmielszych interwencjach państwa w gospodarkę. Duże firmy oparte na obsłudze danych, platformy czy giełdy o dużej globalnej sile rynkowej – czyli takie, które można znaleźć w Chinach czy w USA – najprawdopodobniej nie narodzą się w Europie, biorąc pod uwagę regulacje dotyczące konkurencji na wspólnym rynku europejskim. Barierą we wdrażaniu niektórych technologii opartych na biometrii i sztucznej inteligencji może okazać się rygorystyczne podejście do ochrony danych osobowych.

3.6 SPADEK LICZBY LUDNOŚCI

W ciągu ostatnich dwóch dekad w większości krajów Unii liczba ludności szła w górę. Jednocześnie jednak prawie wszędzie odnotowaliśmy spadek tempa wzrostu populacji w wieku produkcyjnym – w niektórych krajach ta grupa wiekowa w ogóle nie rosła. W efekcie w znacznej większości państw podwyższyły się współczynniki obciążenia demograficznego – oznacza to, że osoby obecnie pracujące muszą brać na siebie coraz większe koszty związane ze wspomaganie osób w wieku nieprodukcyjnym. Szczególnie duże dysproporcje między tempem zmian, jeśli chodzi o całość populacji a populację w wieku produkcyjnym, zaobserwowano w niektórych rejonach EU-CEE, w tym w Cze-

chach, Słowenii i w Polsce. Tymczasem liczba osób w wieku produkcyjnym spadła najmocniej w Litwie, Łotwie, Bułgarii i Rumunii (tempo spadku wynosiło 1–1,5 procent rocznie).

W ostatnich kilku latach trendy te uległy częściowej zmianie – wynikało to w dużej mierze z migracji między krajami Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej (CESEE). Szczególnie liczną grupę osób stanowili Ukraińcy, którzy migrowali za pracą do Polski i innych krajów Grupy Wyszehradzkiej; pracownicy napływali do państw EU-CEE także z Białorusi i Zachodnich Bałkanów. Migracje te stanowią próbę poradzenia sobie z niedoborem siły roboczej i wzrostem płac. Niemniej jednak nie wydają się, aby tego typu działania mogły trwale rozwiązać obecne problemy. Ukraina, Białoruś i Zachodnie Bałkany same bowiem borykają się z negatywnymi trendami demograficznymi. Tymczasem państwa EU-CEE notują historycznie niskie poziomy bezrobocia, wysokie wskaźniki nieobsadzonych stanowisk (wakatów) i niedobory siły roboczej nawet na stanowiskach niewymagających wysokich kwalifikacji. Co więcej, rosną także jednostkowe koszty pracy.

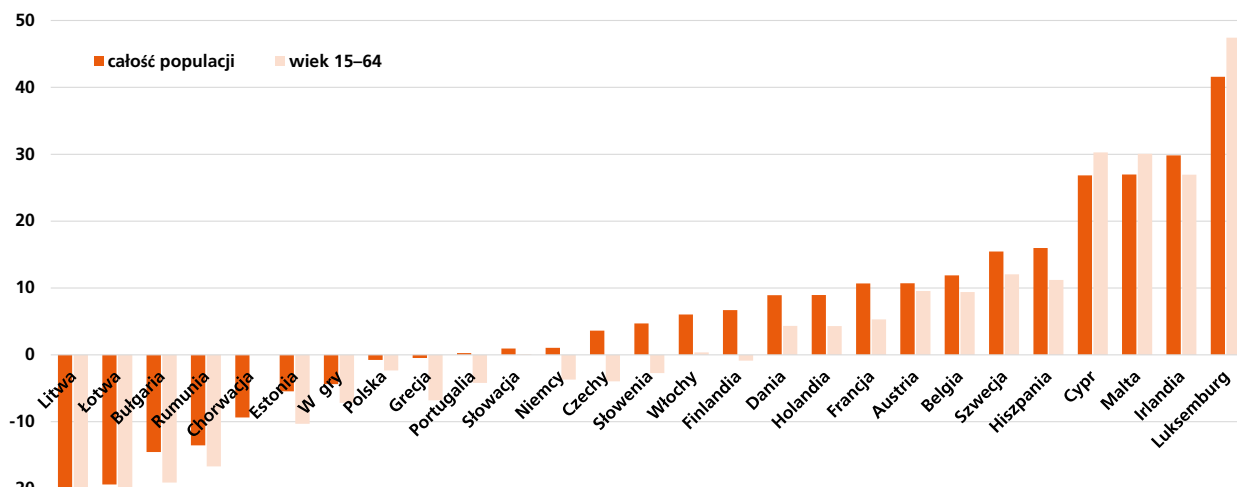
Na podstawie projektów badawczych Eurostatu można stwierdzić, że w nadchodzących dziesięcioleciach w całym interesującym nas regionie nastąpi wyraźny spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym. Wygląda na to, że państwa EU-CEE będą musiały zmierzyć się ze stratami ludności, które swoją skalą odpowiadać będą jedynie czasom wojny lub klęsk głodowych. Będzie to miało ogromne przełożenie na gospodarkę, przyniesie także istotne konsekwencje polityczne. Krastew i Holmes (2020) przekonują, że to właśnie spadek liczby ludności, a nie strach przed imigrantami, jest prawdziwym źródłem wzmocnienia się trendów populistyczno-natywistycznych i stoi za rozpowszechnieniem się etnonacjonalizmu w regionie.

Przed wybuchem pandemii COVID-19, Wiedeński Instytut Międzynarodowych Porównań Gospodarczych (WIIW) obliczył, że nieuchronnie zbliża się moment, w którym państwom EU-CEE zacznie brakować pracowników. Wyliczenie sprzed pandemii sugerowały, że – podobnie jak w Niemczech – dla większości krajów regionu nastąpi to do 2026 roku (tabela 3.5). Jedynymi wyjątkami pozostawały Chorwacja i Rumunia.

Na potrzeby obecnego raportu dokonaliśmy rewizji naszych obliczeń – wzięliśmy pod uwagę ostatnie wydania i nasze krótkoterminowe przewidywania dotyczące państw EU-CEE. Nowe projekcje są oczywiście bardziej pesymistyczne – zakładają o wiele gorszy scenariusz gospodarczy dla lat 2020–2022, a przez to przesuwają do przodu datę, kiedy popyt na pracę spotka się z podażą o średnio 6,5 roku (tabela 3.6). Nie zmienia to jednak faktu, że w większości państw odpowiedniej liczby pracowników zabraknie już pod koniec obecnej dekady.

Wykres 3.22

Zmiany w liczbie ludności w krajach Unii Europejskiej, 2000–2019, w procentach



Źródło: Eurostat

Tabela 3.5

Rok, w którym podaż pracy zrówna się z popytem, w zależności od jednego z sześciu scenariuszy populacyjnych Eurostatu; obliczenia dokonane przed pandemią COVID-19

	Scenariusz bazowy	Wysoka migracja	Średnia migracja	Średnia migracja	Niska dzietność	Niska śmiertelność
BG	2022	2022	2022	2023	2021	2022
CZ	2021	2021	2020	2020	2020	2021
EE	2024	2025	2024	2023	2023	2024
HR	2041	2042	2040	2038	2037	2041
HU	2024	2025	2023	2022	2022	2024
LT	2021	2021	2022	2025	2021	2021
LV	2026	2025	2027	2033	2025	2026
PL	2021	2021	2021	2021	2021	2021
RO	2032	2029	2034	2040	2029	2032
SI	2023	2024	2023	2022	2022	2023
SK	2024	2024	2024	2024	2023	2024
DE	2024	2025	2023	2021	2022	2024

Uwaga: obliczenia są oparte na projekcjach gospodarczych sprzed pandemii COVID-19. Źródło: Obliczenia własne, Eurostat

Tabela 3.6

Rok, w którym podaż pracy zrówna się z popytem, w zależności od jednego z sześciu scenariuszy populacyjnych Eurostatu; obliczenia dokonane w trakcie pandemii COVID-19

	Scenariusz bazowy	Wysoka migracja	Średnia migracja	Średnia migracja	Niska dzietność	Niska śmiertelność
BG	2029	2029	2030	2032	2029	2029
CZ	2031	2033	2030	2028	2030	2031
EE	2032	2033	2031	2030	2030	2032
HR	2047	2049	2045	2043	2041	2047
HU	2031	2032	2030	2028	2029	2031
LT	2024	2023	2025	2029	2023	2024
LV	2030	2028	2033	2047	2029	2030
PL	2028	2028	2028	2028	2027	2028
RO	2040	2037	2043	>2050	2036	2040
SI	2029	2031	2028	2027	2028	2030
SK	2033	2034	2032	2031	2032	2033
DE	2028	2030	2027	2025	2027	2028

Źródło: obliczenia własne, Eurostat

4

SWOT

W tym rozdziale chcielibyśmy podsumować wiele różnych wątków, które omawialiśmy w rozdziale 3. Rozpatrzmy je, używając analizy SWOT, która stanie się podstawą dla naszych zaleceń z rozdziału 5. Poniżej skupimy się na kwestiach, które dotyczą całego regionu – choć mamy świadomość, że między konkretnymi państwami EU-CEE występują istotne różnice; nie brakuje także wyjątków od tendencji, które mamy zamiar analizować. Wszystkie poniższe stwierdzenia należy rozumieć jako ogólne wnioski, które da się w dużym stopniu zastosować do wszystkich krajów EU-CEE. Jeżeli w którymś aspekcie istnieją wyraźne rozbieżności czy też odstępstwa od reguły, postaramy się to wyraźnie zaznaczyć.

4.1 MOCNE STRONY

Duża zbieżność z Europą Zachodnią, jeśli chodzi o poziom płac, i szeroko rozumiana stabilność w porównaniu do innych państw Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej (CESEE): Zgodnie z tym, co napisaliśmy we wstępie, model wzrostu wdrażany w państwach EU-CEE w ciągu ostatnich dziesięcioleci posiada wiele wad. Niemniej jednak, z punktu widzenia bałtyckich państw byłego Związku Radzieckiego czy też Zachodnich Bałkanów, nie sposób zaprzeczyć, że model ten odniósł przynajmniej częściowy sukces. Większość państw EU-CEE zbliżyło się poziomem dochodów *per capita* do krajów Zachodu (spora część regionu jest dziś bogatsza od Grecji czy Portugalii); kraje EU-CEE mogą pochwalić się dość solidną infrastrukturą publiczną (finansowaną w dużej mierze ze środków unijnych); w porównaniu do ich PKB przypada im też dość duża część budżetu Unii. Z członkostwa w UE płynie też szereg innych korzyści. Ogólnie rzecz biorąc, państwa EU-CEE plasują się dość blisko najbogatszych krajów Wspólnoty⁵². Z kolei szersza integracja regionu ze strukturami euroatlantyckimi jest potwierdzeniem dużej stabilności – zarówno w polityce zagranicznej jak i krajowej. Inne państwa Eu-

ropy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej kolejny raz mogą mieć powód do zazdrości.

Zaawansowany technologicznie sektor o wysokim potencjale eksportowym: Państwa Grupy Wyszehradzkiej (a także coraz bardziej Rumunia) zbliżyły się do Europy Zachodniej pod względem struktury eksportu (wliczając w to przemysł *high-tech*). Ich koszyk eksportowy jest dość zróżnicowany – w jego skład wchodzi motoryzacja i elektronika. Za sprawą dużych bezpośrednich inwestycji zagranicznych z krajów Europy Zachodniej poprawie uległa technologia produkcji – dokonał się także transfer wiedzy. Po kryzysie finansowym z 2008 roku region zachował swoją atrakcyjność jako miejsce do inwestycji.

Niektóre funkcjonalne przewagi komparatywne: Nie wliczając Słowenii, której przypadek generalnie można rozpatrywać w kategoriach sukcesu gospodarczego, wiele zalet, jeśli chodzi o kształt specjalizacji funkcjonalnej, wiążemy z przemysłem farmaceutycznym. To właśnie w tej dziedzinie szczególnie Polska i Czechy mogą pochwalić się specjalizacją funkcjonalną w usługach niezwiązanych bezpośrednio z produkcją (Czesi inwestują dodatkowo także w badania i rozwój). Chorwacja i Łotwa posiadają funkcjonalne przewagi komparatywne w logistyce, sprzedaży i obsłudze technicznej (choć ich działania poza produkcją są generalnie dość ograniczone). Dodatkowo Rumunia i Łotwa osiągają względnie dobre wyniki w tej części łańcucha wartości, która oparta jest na działalności badawczo-rozwojowej.

Postęp w kwestiach środowiskowych: Od roku 1990 państwom EU-CEE udało się znacząco zwiększyć swoją efektywność energetyczną i poczynić znaczące postępy w celu obniżenia emisji. Jeśli chodzi o produkcję energii, widoczną poprawę można odnotować w krajach bałtyckich, w Słowenii i Chorwacji, w których źródła odnawialne w 2018 roku odpowiadały za blisko 28 procent finalnej konsumpcji. Pochodziło z nich także około 35 procent całej energii elektrycznej.

Jakość siły roboczej: Czechy i Estonia mogą pochwalić się bardzo dobrze wykwalifikowanymi pracownikami. Polska, Słowacja i Słowenia także. Dodatkowo Estonia, Polska, Słowenia i Czechy w testach PISA wypadają po-

⁵² Istnieje jednak kilka istotnych zastrzeżeń do takiego stwierdzenia. W niektórych krajach EU-CEE nierówności dochodowe są dość duże (np. w państwach bałtyckich, Bułgarii i Rumunii). Natomiast w krajach grupy Wyszehradzkiej, mimo generalnie niewielkich nierówności, biedą i wykluczeniem społecznym dotknięte są niektóre mniejszości (np. Romowie).

wyżej średniej, jeśli chodzi o matematykę i nauki ścisłe. Łotwa osiąga wysokie wyniki w matematyce. Udział absolwentów szkół wyższych na kierunkach ścisłych jest w Polsce i w Słowenii wyższy od średniej unijnej.

Gospodarka cyfrowa: Estonia jest tu niekwestionowanym liderem – nie tylko regionu, ale i całej Unii. Posiada rozbudowany sektor technologii informatyczno-komunikacyjnych oraz scyfryzowaną administrację publiczną. Duży udział zatrudnionych stanowią specjaliści ICT. Łotwa, Węgry i Rumunia znajdują się w pierwszej jedenastce UE, jeśli chodzi o infrastrukturę cyfrową; mocną stroną Litwy i Łotwy jest cyfryzacja administracji. Na tle Unii Chorwacja i Estonia notują wysokie wyniki pod względem podstawowych umiejętności informatycznych wśród młodych ludzi.

4.2 SŁABE STRONY

Kurczący się odsetek ludności w wieku produkcyjnym: EU-CEE przeżywa znaczny spadek populacji w wieku produkcyjnym, rzadko spotykany w czasach pokoju. Pomimo dużej imigracji w ostatnich latach, która sprawiła, że niektóre państwa EU-CEE można już zaliczyć do krajów imigracji netto, w okresie przedpandemicznym wciąż obserwowaliśmy niedobory wśród siły roboczej i na wysoko wykwalifikowanych stanowiskach. Prognozy Eurostatu sugerują, że odsetek ludności w wieku produkcyjnym skurczy się niepomrotnie w następnych dziesięcioleciach. Najprawdopodobniej nie ma na to ostatecznej recepty, a kraje EU-CEE będą musiały nauczyć się żyć z tym zjawiskiem. Podwyższone jednostkowe koszty pracy napędzane niedoborem siły roboczej są szczególnym problemem dla regionu, który dotychczas opierał swój model wzrostu na taniej pracy. Bolączką regionu jest też wysoki wskaźnik emigracji wśród pracowników wykwalifikowanych (zarówno białych jak i niebieskich kołnierzyków).

Zbyt duża specjalizacja w produkcji: Państwa EU-CEE są funkcjonalnie wyspecjalizowane w produkcji o względnie niskiej wartości i z oporem (choć są wyjątki!) idzie im zmiana w stronę rozbudowywania usług centrali, w których wytwarza się więcej wartości. Wyłączając Chorwację, Łotwę i Litwę, państwa regionu mają zdecydowanie wyższe współczynniki specjalizacji w produkcji, aniżeli wynikałoby to z ich poziomów dochodu. Niemniej jednak w EU-CEE da się znaleźć kilka międzynarodowych, dużych firm, szczególnie w przemyśle wytwórczym. Nasze analizy wskazują, że ta zbyt duża specjalizacja w produkcji powoli się zmniejsza – ten pomyślny trend może ulec nasileniu w przyszłości. To, że kraje EU-CEE prowadzą wymianę handlową głównie z najbardziej rozwiniętymi państwami w Europie (np. z Niemcami), sprawia, że jest im szczególnie trudno zmienić obecny schemat specjalizacji funkcjonalnej.

Powolna adaptacja do globalnych przeobrażeń w przemyśle motoryzacyjnym: Region EU-CEE jest silnie związany z losem niemieckiego przemysłu motory-

zacyjnego, który wyszedł poobijany ze skandali emisyjnych dotyczących samochodów z silnikiem diesla. We znaki dały mu się też strukturalne zmiany w popycie i coraz surowsze normy środowiskowe. Do listy problemów należy dodać także lokalne wyzwania dla produkcji motoryzacyjnej, m.in. niedobór wykwalifikowanych pracowników i rosnące jednostkowe koszty pracy. Należy pamiętać, że w Czechach, Węgrzech, Rumunii i Słowacji, sektor motoryzacyjny ma niespotykany (jak na unijne standardy) udział zarówno w produkcji jak i w zatrudnieniu. Specjalizacja regionu w produkcji (a nie w usługach centrali) oznacza, że państwa EU-CEE są bardziej podatne na przeobrażenia strukturalne – a jednocześnie mają na nie dość niewielki wpływ.

Niski poziom inwestycji w badania i rozwój: całkowite wydatki na badania i rozwój są zbliżone do średnich unijnych jedynie w Słowenii – wszystkie inne państwa regionu wypadają poniżej średniej. Europejski Ranking Innowacyjności pokazuje jasny podział na Wschód i Zachód. Z państw EU-CEE jedynie Estonia została zakwalifikowana do kategorii „silny innowator”.

Długa droga do zielonej transformacji: Pomimo poczynionych postępów, kraje EU-CEE są nadal o wiele bardziej węglowe i zasobochłonne niż państwa starej piętnastki. W produkcji energii w większym stopniu zależą też od paliw kopalnianych. Efektywność energetyczna regionu jest o około 20% mniejsza niż krajów EU-15, a część państw EU-CEE ma małe szanse na wypełnienie celów efektywności energetycznej przewidzianych na rok 2030. W Polsce 75 procent produkcji energii pochodzi z węgla. W krajach EU-CEE recyklingowi i ponownemu wykorzystaniu w przemyśle podlega jedynie 6 procent materiałów – w krajach starej Unii jest to 11 procent. Wszystkie państwa EU-CEE poza Słowenią i Czechami plasują się poniżej średniej unijnej w Indeksie Ekoinnowacyjności (Eco-Innovation Index).

Braki w zakresie cyfryzacji: W różnorodnych rankingach dotyczących cyfryzacji szczególnie kiepsko wypadają Rumunia i Bułgaria. W całym regionie widoczne są też znaczne różnice w dostępie do Internetu między wsią a miastem – różnice te są wszędzie większe od średniej unijnej (największe występują w Bułgarii, Rumunii, Chorwacji i w Słowenii). Brak odpowiednich pracowników ICT to problem szczególnie w Czechach, Węgrzech i w Słowenii.

Niektóre państwa mają słabe systemy edukacji: Chorwacja, Bułgaria i Rumunia punktują około 10 procent poniżej średniej OECD w testach PISA, szczególnie jeśli chodzi o matematykę. Udział absolwentów szkół wyższych na kierunkach technicznych jest zdecydowanie poniżej średniej unijnej w Rumunii, Bułgarii, Łotwie i Węgrzech.

4.3 SZANSE

Sukces przemysłu farmaceutycznego jako baza do dalszych zmian: Wszystko wskazuje na to, że jeśli cho-

dzi o przemysł farmaceutyczny, krajom Grupy Wyszeheradzkiej udało się uniknąć pułapki specjalizacji funkcjonalnej. Należy potraktować to jako interesującą opcję rozwoju i dobry punkt do dalszej ekspansji w stronę usług centrali, które zapewniają większy udział w wartości dodanej.

Potencjał wynikający z przenoszenia produkcji bliżej krajów pochodzenia: Bardzo prawdopodobne, że w najbliższych latach państwa EU-CEE skorzystają na trendzie przenoszenia produkcji bliżej krajów pochodzenia, choć oczekiwania mogą być tutaj rozbudzone nieco na wyrost. Niemniej jednak, ze względu na pandemię przynajmniej część niemieckich firm ma zamiar zreorganizować swoje łańcuchy dostaw. Dostępne dane sugerują, że jeśli to nastąpi, część produkcji przeniesie się do regionu EU-CEE.

Atrakcyjność sektora usług dla dalszych bezpośrednich inwestycji zagranicznych: Węgry, Polska, Estonia i Czechy mają względnie wysoki udział BIZ w działalności naukowej i technologicznej (7–9 procent). Specjalizacja w tego typu aktywności mogłaby doprowadzić do dużego skoku technologicznego. Ważnym europejskim centrum outsourcingu usług stała się Polska. Pandemia COVID-19 pokazała, że o wiele większą część pracy w usługach można wykonywać zdalnie. Trend ten może okazać się korzystny dla państw EU-CEE, które już teraz mają dobre warunki do przyciągania inwestycji zagranicznych.

Szanse i możliwości dla cyfrowej gospodarki w dobie pandemii: pandemia COVID-19 stała się rodzajem pozytywnego bodźca szokowego dla sfery cyfrowej, kiedy to wiosną 2020 roku całe połacie gospodarki właściwie z dnia na dzień przeniosły się do Internetu. Przyspieszyło to adaptację cyfrowych technologii w wielu sektorach, w tym w edukacji, usługach publicznych i bankowości. Był to także prawdziwy *stress-test* dla infrastruktury łączności, umiejętności pracowników i procedur organizacyjnych. Efektem tych wydarzeń z pewnością będzie trwale polepszenie zarówno kompetencji kadr jak i zdolności cyfrowych całych firm. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności może być źródłem finansowania dla zmian w obrębie cyfryzacji, szczególnie w tych krajach, w których środki z tego instrumentu – relatywnie do PKB – są całkiem spore (np. w Chorwacji czy Bułgarii). Ten pozytywny szok cyfrowy może ostatecznie okazać się najtrwalszym dziedzictwem obecnego kryzysu – ma on szanse przeobrazić geografie gospodarczą Europy, redukując znaczenie tak ważnego czynnika, jakim jest obecnie odległość do Niemiec. Państwa takie jak Rumunia, Bułgaria i kraje bałtyckie, mogą skorzystać na tej zmianie.

Cyfrowe szanse poza kontekstem pandemicznym: Przejście na bardziej scyfryzowaną gospodarkę mogłoby znacząco zwiększyć potencjał państw EU-CEE do wzrostu. Dla regionu, który specjalizuje się w produkcji typu *just-in-time*, zarówno ewolucja w stronę przemysłu

4.0 jak i rozwój Internetu rzeczy, stanowią szczególny rodzaj szans. Cyfrowe usługi otwierają możliwość skoku technologicznego szczególnie w tych państwach, które już teraz mają kapitał ludzki na wysokim poziomie. Począwszy od 2021 roku w programie „Cyfrowa Europa” przewidzianych będzie 9,2 miliarda EUR na wsparcie różnych form cyfryzacji. Szczególny nacisk położony zostanie na małe i średnie firmy.

Zielona transformacja: Chociaż istnieją powody, dla których z perspektywy państw EU-CEE zielona transformacja może być postrzegana jako zagrożenie, dla wielu podmiotów jest ona także dużą szansą. Tyczy się to też mniej oczywistych branż, jak np. firm recyklingowych. W przypadku krajów EU-CEE, które mają szczególnie niski poziom przetwarzania odpadów, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym niesie za sobą szczególnie duży potencjał pro wzrostowy. Ważna rola przypada tu Funduszowi na Rzecz Sprawiedliwej Transformacji – środki, które są w nim zawarte, mogą w dłuższej perspektywie skutecznie ukroić opór państw takich jak Polska. Przejście na odnawialne źródła energii i poprawa wydajności energetycznej mogą ostatecznie wywołać małe, ale korzystne efekty na regionalnym rynku pracy. Firmy zajmujące miejsce w nowych, globalnych łańcuchach wartości, opartych na zielonej energii, elektromobilności czy wzroście liczby produktów przyjaznych środowisku, mogą lokować swoją produkcję i centra badawczo-innowacyjne w krajach EU-CEE, zapewniając tym samym dalszy wzrost i zwiększając potencjał do tworzenia nowych miejsc pracy.

Automatyzacja: W ostatnich latach w państwach EU-CEE import robotów przemysłowych zwiększał się w wyższym tempie niż w większości krajów świata. Jest to naturalna odpowiedź na rosnące koszty pracy – firmy coraz częściej decydują się na inwestycje w technologie pozwalające oszczędzać na sile roboczej. Trend ten jest szczególnie istotny w kontekście malejącego odsetka ludności w wieku produkcyjnym. Automatyzacja może okazać się dobrą sposobnością, aby państwa EU-CEE utrzymały swoją silną pozycję w przemyśle wytwórczym, pomimo zapadłości demograficznej.

4.4 ZAGROŻENIA

Pułapka specjalizacji funkcjonalnej: Nasze analizy sugerują, że wiele państw EU-CEE ma o wiele większą specjalizację w produkcji, aniżeli wynikałoby to z ich poziomów dochodu. Oznacza to, że wiele sektorów przemysłu w regionie może znaleźć się w pułapce – państwa EU-CEE mogą ograniczyć się do bycia centrami produkcyjnymi dla wielkich europejskich korporacji, bez posiadania rzeczywistych strategii dywersyfikacji gospodarczej opartej na aktywnościach centrali lub większej relatywnej specjalizacji w bardziej dochodowych częściach łańcucha wartości. Typ produkcji, w której specjalizują się obecnie firmy z regionu, może być łatwo obsługiwany przez przedsiębiorstwa w wielu innych krajach, co

oznacza, że mamy do czynienia z wysoką konkurencją, niskimi marżami i wysokim ryzykiem, że produkcja przeniesie się do innych części globu (może się tak stać także za sprawą dużych dopłat i zachęt ze strony rządów). Jako że państwa specjalizujące się w produkcji bazują na relatywnie niskich płacach, gospodarki EU-CEE pozostają szczególnie wrażliwe wobec tego trendu.

Zależność od niskich kosztów pracy w zmieniającym się świecie: Na dzień dzisiejszy wydaje się jasne, że mimo innych korzyści tania siła robocza wciąż jest jednym z kluczowych elementów, który przyciąga inwestorów do krajów EU-CEE. W obecnym kontekście widzimy tu dwa zagrożenia. Po pierwsze, w ostatnich latach niedobór pracowników spowodował wzrost jednostkowych kosztów pracy, co skutecznie zredukowało przewagę regionu w tym zakresie. Po drugie, zbyt duża specjalizacja w produkcji powoduje, że kraje EU-CEE są narażone na konkurencję ze strony państw południowych i wschodnich, w których płace są jeszcze niższe.

Przenoszenie produkcji z powrotem do krajów pochodzenia spowodowane pełną automatyzacją: Obecnie nie ma jeszcze odpowiednich bodźców, aby firmom z Niemiec czy Europy Zachodniej opłacało się przestać outsourcować produkcję wymagającą dużych nakładów pracy. Jednak jeśli usprawnienia technologiczne nadal będą przekładać się na większą automatyzację w przemyśle, a coraz więcej procesów będzie przebiegało z małym udziałem lub w ogóle bez udziału człowieka, firmy zachodnie mogą zdecydować się na przeniesienie produkcji nie tylko bliżej kraju pochodzenia, ale w ogóle z powrotem do krajów macierzystych.

Cały zestaw zagrożeń dla przemysłu motoryzacyjnego: Jeden z najważniejszych sektorów dla regionu musi zmierzyć się z wieloma zagrożeniami, które przez pandemię COVID-19 jedynie przybrały na sile. Należą do nich: rosnące koszty pracy, zmieniający się popyt konsumencki, nowe regulacje i niedobory wykwalifikowanych pracowników.

Spadek liczby ludności prowadzi do zakłócenia równowagi i odpływu inwestycji: Chociaż obecna pandemia przesunęła nieco w czasie moment, w którym gospodarki europejskie zostaną skonfrontowane z brakiem odpowiedniej liczby pracowników, analiza głównych czynników nadal wskazuje na to, że sytuacja ta jest nieunikniona. Jeśli z powodu zmniejszającego się odsetka populacji w wieku produkcyjnym presja na wyższe płace będzie rosnąć, ale produktywność pozostanie w miejscu, wystąpi ryzyko zakłócenia równowagi ekonomicznej, a inwestorzy najprawdopodobniej poszukają innych krajów do lokowania swojego kapitału.

Wrogość polityczna wobec zagranicznych inwestorów: Na przestrzeni ostatniej dekady tematem debaty stał się duży odpływ dochodów za granicę, dokonywany przez firmy inwestujące w regionie. Sprawa ta przybiera na sile, a nastawienie względem repatriacji dochodów

jest coraz bardziej negatywne. Nacjonalizm ekonomiczny już przebił się do mainstreamu w Węgrzech, w których duża część gospodarki ponownie znalazła się pod kontrolą publiczną. Nieodłączną częścią tych działań jest zawłaszczanie państwa przez grupy interesu i regularne szukanie renty. W średnim i długim planie czasowym może to doprowadzić do osłabienia rozwoju gospodarczego. Trend ten może skutecznie odstraszyć inwestorów od rozpoczynania istotnych projektów biznesowych w regionie.

Nierówności społeczne i niepewność ekonomiczna w nowej gospodarce cyfrowej: Większość krajów EU-CEE – w porównaniu do reszty Unii – charakteryzuje się dość niskimi nierównościami dochodowymi. Istnieje jednak ryzyko, że rozwój gospodarki cyfrowej zmieni tę sytuację – płace w najlepiej opłacalnym sektorze ICT mogą pójść w górę (szczególnie w dużych miastach), przy jednoczesnym braku wpływu na ogólny poziom zarobków w kraju. Istnieje więc ryzyko umocnienia się widocznego w państwach EU-CEE już teraz podziału miasto-wieś, jeśli chodzi o dostęp do usług cyfrowych. Należy także zauważyć, że wiele cyfrowych miejsc pracy wiąże się z dużą niestabilnością i brakiem ochrony dla najmniej zarabiających.

Trwanie w kłinczu węglowym i zapóźnienie w zielonych technologiach: Zagrożeniem dla wielu krajów EU-CEE jest zbyt wolne tempo dekarbonizacji, nieodpowiednie systemy zarządzania odpadami i niechęć społeczna, jeśli chodzi o wartości ekologiczne. Wszystkie te czynniki mogą powodować, że region nie będzie czerpał odpowiednich korzyści gospodarczych z dokonującej się zielonej transformacji oraz idących za nią przewag komparatywnych i nowych możliwości.

5

PROPOZYCJE DZIAŁAŃ

Nasz raport pokazał, że wielu państwom EU-CEE udało się w ostatnich latach zbliżyć poziomem rozwoju do Europy Zachodniej. Skomplikowanie przemysłu wytwórczego w Czechach, ilość środków unijnych, które otrzymały Węgry, postępy technologiczne Estonii, a także poziomy spójności, które osiągnęła Polska, mogą być czymś, czego zazdroszczą Państwa Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej niebędące członkami Unii. Uważamy, że wszelki alternatywny, ale realistyczny, scenariusz dla tamtych lat najprawdopodobniej miałby mniej pozytywne konsekwencje niż ten, który się zrealizował. Niemniej jednak, jak podkreślaliśmy we wprowadzeniu i w rozdziałach 2, 3 i 4, obecny model wzrostu może właśnie na naszych oczach ulegać wyczerpaniu, szczególnie dla bardziej rozwiniętych państw regionu. Co więcej, obecnie region mierzy się z wieloma zewnętrznymi wyzwaniami we wszystkich perspektywach czasowych (krótko, średnio i długoterminowej).

W ostatniej części tego raportu przypatrujemy się kilku różnym propozycjom zmian. Nie uważamy przy tym, że należy zupełnie porzucić obecny sposób działania. Sugerujemy raczej, że należy go przemyśleć i zreformować tak, aby pomógł on regionowi stawić czoła zagrożeniom i wyzwaniom, jakie stawia przed nim globalna gospodarka – a także, by mógł zapewnić szybszą i trwalszą konwergencję. Całkowite porzucenie obecnego modelu funkcjonowania w obrębie Unii uważamy za niewykonalne – wszelkie propozycje flirtujące z pomysłem opuszczenia Wspólnoty nie powinny być brane poważnie.

5.1 ZMIANA KSZTAŁTU DEBATY NA POZIOMIE UNIJNYM I KRAJOWYM

Pierwszy krok polega na wzmożeniu wysiłków w celu zmiany kształtu debaty makroekonomicznej (zarówno fiskalnej jak i monetarnej) – na poziomie unijnym i krajowym. Mechanizmy wpisane w samą strukturę Unii, takie jak Pakt na Rzecz Stabilności i Rozwoju, wymuszają niedostateczny popyt – dzieje się tak szczególnie w czasach ogólnej słabości gospodarczej (Heimberger 2016). Jak podkreślaliśmy na początku tego raportu, wprowadzanie jakichkolwiek reform związanych z dostosowaniem modelu wzrostu do warunków nowej światowej

gospodarki jest z pewnością łatwiejsze, gdy popyt zagregowany pozostaje na wysokim poziomie. Państwa EU-CEE powinny:

- **Być konstruktywnym głosem na rzecz permanentnej zmiany postawy fiskalnej Unii:** cel ten może okazać się łatwiejszy niż dotychczas, jako że nawet MFW nawołuje do wprowadzania luźniejszej polityki monetarnej, w celu zażegnania obecnego kryzysu (MFW 2020). Jak podkreślaliśmy we wprowadzeniu, poprzedni kryzys w strefie euro spowodował duże zmiany w polityce monetarnej EBC, a obecny ma szansę doprowadzić do przełomu w polityce fiskalnej. Na uwagę zasługuje szczególnie wsparcie ze strony Niemiec w wysokości 750 miliardów EUR, finansowane za pomocą wspólnego mechanizmu dłużnego; ponad połowa tych pieniędzy będzie do wykorzystania w formie grantów. Dla całej Unii jest to ogromny krok naprzód, zarówno jeśli chodzi o skalę przedsięwzięcia jak i kwestię rozłożenia ryzyka. Kraje EU-CEE skorzystają na nim w szczególnym stopniu. Niemniej jednak trzeba trochę czasu, aby ocenić, jak trwałe okażą się te zmiany fiskalne i monetarne. Państwa regionu muszą wykorzystać swoją pozycję, aby zwiększyć swój konstruktywny wkład w trwające debaty na ten temat. Polska jest w tym kontekście sama w sobie silnym graczem. Jako kolektyw, państwa EU-CEE, mają bardzo istotny głos.
- **„Przegrzać” nieco krajowe gospodarki:** nawet jeśli zmiana na poziomie unijnym nie okaże się trwała, państwa EU-CEE mają także własne narzędzia, których mogą użyć. Kraje posiadające odrębne waluty powinny nie przejmować się zbyt długo okresami, w których cele inflacyjne zostają przekroczone i utrzymywać stopy procentowe na niskim poziomie (lub w ogóle dopuszczać negatywne stopy procentowe), aby zmierzać w stronę pełnego zatrudnienia. Obecne oprocentowanie długoterminowych obligacji jest w krajach regionu na rekordowo niskich poziomach, zarówno nominalnie jak i w ujęciu realnym. Jak długo EBC sam będzie utrzymywał niskie stopy (co wydaje się bardzo prawdopodobne), tak długo prowadzenie luźnej polityki monetarnej nie powinno wiązać się z dużym ryzykiem.

5.2 SKUPIENIE SIĘ NA DZIEDZINACH, W KTÓRYCH UDAŁO SIĘ UNIKNĄĆ PUŁAPKI SPECJALIZACJI. ROZWÓJ NARODOWYCH SYSTEMÓW INNOWACJI. BUDOWA PRZEDSIĘBIORCZEGO PAŃSTWA

Być może do najbardziej niepokojących wniosków wynikających z naszego raportu należy zaliczyć te dotyczące specjalizacji funkcjonalnej. Kraje EU-CEE mają ją na bardzo wysokim poziomie – o wiele wyższym, aniżeli wynikałoby to z ich poziomów dochodu, a oznak dywersyfikacji jest niewiele. W regionie zbyt mało aktywności gospodarczej przypada na bardziej dochodowe i stabilne funkcje w łańcuchu wartości (takie jak usługi centrali, działalność badawczo-rozwojowa i funkcje nie związane bezpośrednio z produkcją).

Uważamy to za rodzaj pułapki, która sprawia, że kraje EU-CEE są szczególnie narażone na konkurencję ze strony gospodarek o niższych kosztach pracy. Patrząc realistycznie, nie da się na razie wyrwać z tej pułapki – a przynajmniej nie da się tego zrobić szybko i w sposób ostateczny. W zamian państwa EU-CEE powinny:

- **Wyciągnąć jak najwięcej z tych sfer, w których pułapki udało się uniknąć:** Zgodnie z naszymi ustaleniami, sektorem do naśladowania jest tu przemysł farmaceutyczny.
- **Prowadzić aktywną politykę przemysłową:** Istnieje mało prawdopodobieństwo, że schematy specjalizacyjne ulegną zmianie za sprawą samych mechanizmów rynkowych. Potrzeba raczej konkretnych rozwiązań politycznych, aby wesprzeć rozwój tych części łańcucha wartości, które są oparte na wiedzy. Stąd konieczność przejścia na model zaawansowanego państwa „rozwojowego” lub, jeszcze lepiej, przedsiębiorczego państwa, które mogłoby kierować procesem integracji gospodarczej. Powielenie schematu „azjatyckich tygrysów” nie jest możliwe w ramach Unii. Istnieją jednak inne dostępne możliwości (zob. niżej).
- **Przekierować obecną politykę przemysłową w stronę Narodowych Systemów Innowacji (NIS):** przy uwzględnieniu środków pochodzących z pomocy państwowej, kraje EU-CEE przeznaczają na szeroko rozumianą politykę przemysłową od 1,7 procenta (bałkańskie kraje UE) do 3,7 procenta PKB (Grupa Wyszehradzka i Słowenia) (Landesmann i Stöllinger 2020). Wysoce pożądane byłoby jednak wykorzystanie tych funduszy na trwałą zmianę funkcjonalną. Dotyczy to szczególnie Słowenii i krajów Grupy Wyszehradzkiej, które osiągnęły odpowiednie poziomy dochodów, aby myśleć o porzuceniu imitacyjnego modelu wzrostu (opartego na transferze zachodnich technologii), na rzecz modelu napędzanego innowacjami, który opierałby się na NIS. Zmiana obecnej roli w światowej gospodarce jest dla państw EU-CEE szczególnie

nie trudnym wyzwaniem⁵³ – między innymi za sprawą struktury wydatków na badania i rozwój (obecnie większość inwestycji zachodzi w wielkich, ponadnarodowych korporacjach) oraz zaniedbania Narodowych Systemów Innowacji. Zmiana ta jest jednak konieczna, jeśli kraje regionu chcą uniknąć pułapki rozwoju funkcjonalnego.

- **Stworzyć przedsiębiorcze państwo:** Rozwój przedsiębiorczego państwa pozostaje szczególnie istotny, biorąc pod uwagę obecną sytuację. Jak podkreślaliśmy we wstępie, proces ten jest trudny – wymaga nie tylko zaangażowania ze strony urzędników, ale także działalności odpowiednich agencji, które odpowiadałyby za badania i wsparcie techniczne. Instytucje te powinny tworzyć sieć z uniwersytetami i z firmami, które w przyszłości mogłyby stanowić o rozwoju danych branż. Państwo powinno aktywnie wspierać badania podstawowe, aby wzmocnić pozycję potencjalnie kluczowych przedsiębiorstw. Niedawne osłabienie porządku instytucjonalnego w niektórych krajach EU-CEE powoduje, że cel ten jest tym bardziej wymagający. Niemniej jednak należy podkreślić, że część krajów regionu prezentuje dobre standardy instytucjonalne, co oznacza, że próba wdrożenia przynajmniej kilku rozwiązań składających się na przedsiębiorcze państwo powinna przynieść pozytywne rezultaty.
- **Wykorzystać możliwości, jakie dają przepisy unijne i czerpać więcej korzyści z funduszy europejskich:** zaostrzone zasady Światowej Organizacji Handlu, a w szczególności restrykcyjne prawo unijne dotyczące konkurencji, nie dają państwom EU-CEE odpowiedniej przestrzeni na prowadzenie aktywnej polityki przemysłowej – niezależnie od tego, czy kraje te chciałyby to robić, czy nie. Warto jednak podkreślić, że w ramach obecnych unijnych zasad, dotyczących zakazu pomocy państwowej, wskazuje się na wiele wyjątków dla finansowania innowacji oraz sektora badań i rozwoju. Wszystkie państwa EU-CEE otrzymują na te cele znaczne środki z różnych regionalnych funduszy unijnych.

5.3 SKUPIENIE SIĘ NA TYCH OBSZARACH, W KTÓRYCH PRZEWAGA BOGATYCH PAŃSTW NIE JEST AŻ TAK MOCNO ZAKORZENIONA

Tak naprawdę niewiele państw na świecie jest naprawdę daleko we wdrażaniu cyfrowej gospodarki – Europa Zachodnia ma tu relatywnie mniejszą przewagę nad krajami EU-CEE niż w innych dziedzinach. Bariery wej-

⁵³ Systemowo zorientowana teoria innowacji podkreśla, że wielkie korporacje w krajach rozwiniętych czerpią swoje przewagi własnościowe między innymi z korzyści, jakie przynosi działalność badawczo-rozwojowa – która z kolei wyrasta z bardziej skomplikowanych Narodowych Systemów Innowacji (Pavitt 1995).

ścia także są generalnie niższe, a potrzebna infrastruktura łatwiejsza do wybudowania niż np. w produkcji. W cyfrowej gospodarce ogromną rolę odgrywa kapitał ludzki, a ten, jak pokazaliśmy, należy do mocnych stron regionu. Dodatkowo w świecie online geografia traci na znaczeniu – szczególnie odległość do Niemiec przestaje być aż tak ważnym czynnikiem. Należy również zauważyć, że gospodarka cyfrowa doznała też ogromnego, pozytywnego szoku w postaci pandemii. Kraje EU-CEE powinny:

- **Brać przykład z Estonii:** jest to kwestia prosta, ale potencjalnie bardzo istotna. Estonia, wraz ze swoją gospodarką cyfrową, jest autorką jednej z niewielu w regionie prawdziwych historii sukcesu (i to na skalę światową). Inne rządy państw EU-CEE powinny czerpać przykład z tych sfer, w których jej się udało.
- **Mieć pewność, że pracownicy także czerpią korzyści z cyfrowego wzrostu:** wielki pozytywny szok cyfrowy, którego dostarczyła pandemia, ma szansę znacząco podnieść produktywność i wydajność pracy. Jednak, aby przełożyło się to na szybszy i inkluzywny wzrost, proces ten musi być połączony ze wzrostem płac (więcej na temat płac, zob. poniżej).
- **Skupić się na wsparciu dla małych firm:** duże przedsiębiorstwa będą miały oczywiście pewne problemy w trakcie procesu cyfryzacji, ale wsparcie powinno być zapewnione w szczególności małym i średnim firmom. Państwa EU-CEE powinny korzystać zarówno z krajowych jak i unijnych środków (które są dostępne w ramach programu „Cyfrowa Europa”) zgodnie ze strategią MŚP dla zrównoważonej i cyfrowej Europy. Fundusze te powinny być rozdyskrebowane na cele szkoleniowe i aby wesprzeć małe i średnie firmy we wdrożeniu pracy zdalnej, digitalizacji procesów biznesowych, stworzeniu oraz utrzymaniu kanałów sprzedaży online i kanałów reklamy, a także aby usprawnić *social media* pod kątem brandingu i marketingu.
- **Pomóc pracownikom dokonać krok w stronę cyfryzacji:** w obrębie strategii narodowych powinno się priorytetyzować rozwiązania mające na celu takie przekwalifikowanie i podnoszenie umiejętności pracowników, aby przyczyniły się one do bardziej zrównoważonej transformacji cyfrowej. Jest to wspólne zadanie zarówno dla sektora prywatnego jak i dla instytucji regulujących krajowy rynek pracy. Dodatkowe środki na ten cel mogą pochodzić z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i z nowego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Polityki skupione na zwiększaniu atrakcyjności kierunków ścisłych i te zajmujące się problemem nierówności płciowych w edukacji (szczególnie w Słowenii i Litwie) mogłyby przeciwdziałać niedoborom pracowników w tej dziedzinie.

5.4 MAKSYMALNE WYKORZYSTANIE WSZYSTKICH MOŻLIWYCH ZASOBÓW, SZCZEGÓLNIE W RAMACH ZIELONEJ TRANSFORMACJI

W porównaniu do innych krajów Europy Centralnej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej, kraje EU-CEE mają dostęp do godnych pozazdrosczenia środków finansowych. W ostatnich latach pieniądze z budżetu Unii wynosiły około 4 procent dochodu narodowego brutto Węgier. Niektóre z tych środków są powiązane z pandemią i z tego względu są rozłożone tylko na najbliższych kilka lat, ale fundusze strukturalne i fundusze spójności rozpisane są w znacznie dłuższej perspektywie. Spore środki finansowe są także przygotowywane w ramach unijnej zielonej transformacji. Państwa EU-CEE powinny:

- **Zrozumieć, w którym miejscu transformacji obecnie się znajdują:** kraje EU-CEE w niektórych kwestiach pozostają w tyle, ale nie są żadnymi opieszałymi maruderami. Obecny podział nie przebiega po linii Wschód-Zachód albo stare-nowe, ale raczej między garstką zaawansowanych krajów północno-zachodniej Europy a resztą, w tym Europą Południową. Zatem kraje EU-CEE w kontekście ogólnounijnym nie znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji.
- **Skupić się na transformacji sektora energetycznego:** większość emisji gazów cieplarnianych pochodzi z wytwarzania energii. Odejdźcie od węgla i zwiększenie efektywności energetycznej obecnych instalacji to z pewnością wrażliwe tematy. Programy takie jak Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji powinny zostać przedłużone, a pomoc przeznaczona na kompensację kosztów przejścia na czystsza energię zwiększona.
- **Nie przegapić okazji:** Jak pokazaliśmy, nawet w ostatnich latach zaangażowanie Unii w zieloną transformację zwiększyło się; pojawiły się także ogromne zasoby finansowe na ten cel. Szczególnie dla państw EU-CEE sytuacja ta w żadnej mierze nie jest zagrożeniem, lecz szansą. Pozytywnym efektem zielonej transformacji może być bardzo namacalny wzrost na rynkach i zwiększenie liczby nowych miejsc pracy. O wiele lepszym rozwiązaniem niż opór wobec tych zmian jest skupienie się na tym, jak najlepiej wykorzystać nadarzające się okazje. Rządy krajów EU-CEE powinny wytypować przedsiębiorstwa (także spośród małych i średnich firm) z dużym potencjałem do innowacji, a także pracować na rzecz wytworzenia się zdolności badawczo-innowacyjnych w dużych firmach oraz pracować na rzecz takiego dostosowania systemów kształcenia wyższego, aby szkolić ekspertów w dziedzinie zielonej gospodarki. Szczególna uwaga powinna zostać poświęcona wykrywaniu tych sektorów, które mają potencjał do dokonania „żabiego skoku”. Powinno to zostać zrobione jak najszybciej, aby uniknąć rozwarstwienia między państwami członkowskimi.

- **Odpowiednio wcześniej rozwinąć bazę technologiczną, aby uniknąć wykształcenia się „zielonych gospodarek fabrycznych”:** państwa EU-CEE muszą starać się uniknąć pułapki specjalizacji funkcjonalnej w ramach nowej, zielonej ekonomii. Aktywniejsza i bardziej zorientowana na krajowe podwórko polityka przemysłowa, jako część bardziej skomplikowanego Narodowego Systemu Innowacji, z pewnością pomoże w zbliżeniu się do czołówki w wybranych niszach technologicznych. Ewidentna, mocna pozycja regionu w sektorze farmaceutycznym może być dobrym punktem wyjścia.

5.5 ZMIANA SŁABOŚCI W MOCNE STRONY

Wyzwania demograficzne, przed którymi stoi EU-CEE, są z pewnością trudne i w tym sensie dość łatwo rozpiąć nimi czarny scenariusz dla całego regionu. Cytując Krastewa i Holmes'a (2020), „dlaczego młoda Polka czy Węgier miałaby czekać, aż ich kraj któregoś dnia zacznie przypominać Niemcy, skoro już od jutra oni sami mogliby tam pracować i zakładać rodzinę?”. Fakt, że to w większości młodzi i lepiej wyedukowani decydują się na wyjazd, wzmacnia tylko negatywne skutki gospodarcze fali emigracji, a także zmniejsza udział w populacji tych grup, które najpewniej głosowałyby na partie niepopulistyczne. Państwa EU-CEE mają cztery główne strategie, aby przeciwdziałać tym tendencjom: mogą zwiększyć a) produktywność (opierając się mocno na automatyzacji), b) imigrację, c) wskaźniki aktywności zawodowej lub d) dzietność (Leitner i inni 2019). Wszystkie te rozwiązania są do pewnego stopnia wprowadzane w krajach EU-CEE. Pierwsze trzy należy uznać za możliwe do zrealizowania. Naszym zdaniem najbardziej obiecujące jest rozwiązanie oparte na automatyzacji.

W krajach EU-CEE o automatyzacji mówi się w alarmującym tonie – ludzie szczególnie boją się tego, że za jej sprawą znikną miejsca pracy. W 2019 roku badanie OECD wykazało, że około dwóch trzecich obecnych stanowisk w Słowacji jest w dużym lub istotnym stopniu zagrożonych automatyzacją (OECD 2019a). Tymczasem, kiedy połączymy ze sobą wiedzę o trendach w automatyzacji z danymi dotyczącymi ubytku populacji w wieku produkcyjnym, jesteśmy w stanie zbudować o wiele bardziej pozytywną narrację. W pewnym sensie negatywne trendy demograficzne mogą stać się bodźcem dla automatyzacji, jako że niedobór pracowników prowadzi do trudniejszych warunków na rynku pracy (dla pracodawców), wyższych płac, a co za tym idzie większych zachęt dla firm i sektora publicznego, aby inwestować w technologie oszczędzające na sile roboczej. Co więcej, automatyzacja nie powinna być traktowana jedynie jako reakcja na zapaść demograficzną – może być ona o wiele bardziej ambitnym przedsięwzięciem, które stanie się podstawą dla trwalszej i zrównoważonej konwergencji dochodów *per capita* z Europą Zachodnią (a tym samym przełoży się na ogólny wzrost

produktywności i standardów życia w regionie). Jednakże, jeśli chcemy mieć pewność, że konsekwencje tych działań będą społecznie i gospodarczo korzystne, rządy państw EU-CEE powinny:

- **Zachęcać do automatyzacji używając do tego wyższej płacy minimalnej:** kwestia automatyzacji nie może zostać pozostawiona samym siłom rynkowym i demograficznym. Skandynawia stanowi dobry (i praktyczny) przykład, w jaki sposób wyższe płace minimalne zniechęcają do opierania się na niskowydajnej sile roboczej i zmuszają wręcz firmy do automatyzacji zadań. W swojej ostatniej książce, *The Economics of Belonging*, Martin Sandbu powołuje się na wiele mówiący przykład, w którym porównuje mycie samochodu w myjniach w Stanach i w Norwegii (Sandbu 2020). W USA myje się samochody ręcznie, podczas gdy w Norwegii proces ten został zautomatyzowany już w latach 70. XX wieku. W Stanach pensje są tak niskie, że wciąż opłaca się, aby nawet tak niesamowicie niskowydajna praca była wykonywana przez ludzi. Natomiast wysoka płaca minimalna w Norwegii sprawia, że nie ma żadnego sensu, aby samochód był myty przez człowieka. Firmy po prostu automatyzują ten proces.
- **Ustalić poziom płacy minimalnej blisko mediany płac:** takie działanie sprawi, że zlecenie ludziom wykonywania prostych prac o niskiej produktywności stanie się po prostu mało opłacalne. A przecież właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia obecnie w regionie: dane Eurostatu pokazują, że ponad 25 procent pracowników w Łotwie zarabia mniej niż dwie trzecie mediany. Dla Rumunii, Litwy, Polski, Chorwacji i Estonii poziom ten wynosi ponad 20 procent. Tymczasem w Szwecji jest to jedynie 3,6 procent. Może to brzmieć zaskakująco, ale Wielka Brytania (kraj borykający się podobnymi problemami w kwestii płac) w 2015 roku wprowadził rozwiązanie, które ma na celu ustalenie płacy minimalnej na poziomie 60 procent mediany. Efekty były dość obiecujące, chociaż przytłumiły je nieco zawirowania związane z brexitem (Sandbu 2020, Eurofund 2020).
- **Sprawić, by zmiana pracy stała się łatwiejsza:** wiele warunków musi zostać spełnionych, aby mieć pewność, że dojdzie do powstania nowych, wysokoefektywnych miejsc pracy i aby ci, którzy z powodu automatyzacji stracą swoje niskowydajne prace, nie zasilili na długi czas szeregów bezrobotnych. Jednym z takich warunków jest wysoki popyt i system finansowy, który pracuje na rzecz realnej gospodarki – tak aby firmy czuły się spokojnie, inwestując i rozwijając się (Sandbu 2020). Kluczową sprawą jest to, aby pracownicy mieli możliwość łatwej zmiany pracy i sektora. Ponownie dobrego, pozytywnego przykładu dostarczają tu kraje nordyckie – Szwecja, Dania i Finlandia mają największy odsetek składanych wypowiedzeń w Unii. Z kolei dziewięć krajów z samego dołu tego zestawienia to kraje z in-

interesującego nas regionu (oprócz Grecji); powyżej średniej unijnej znajdują się tylko kraje bałtyckie.

- **Prowadzić aktywną politykę na rynku pracy:** zwiększenie mobilności na rynku pracy będzie wymagało wysokich zdolności uczenia się wśród dorosłych (a w tej dziedzinie wszystkie kraje poza Czechami punktują poniżej średniej OECD) (OECD 2016). Niesie to za sobą konieczność zwiększenia ogólnych nakładów na edukację. Będzie to także wymagało prowadzenia aktywnej polityki na rynku pracy – między innymi podniesienia wskaźników zatrudnienia wśród kobiet i osób starszych. Koszty zatrudnienia powinny pozostać niskie (w przeciwieństwie do kosztów zwalniania). Programy przekwalifikowania powinny być obszerne, dobrze dofinansowane, a także dostosowane do wymogów nowoczesnej gospodarki (zautomatyzowanej i cyfrowej). Osobom, które zdecydują się na przekwalifikowanie, należy zapewnić odpowiednie wsparcie finansowe na cały okres trwania takiego szkolenia.
- **Nie przejmować się za bardzo wpływem wyższych płac na inwestycje zagraniczne:** istnieją argumenty, że podniesienie płac przyczyni się do odpływu inwestycji z regionu. Naszym zdaniem takie ryzyko jest najprawdopodobniej przeszacowane. Decyzje o podjęciu bezpośredniej inwestycji zagranicznej są ze swej natury długoterminowe, a z perspektywy zachodniego inwestora kraje EU-CEE mają wiele zalet i nie sprowadzają się one jedynie do relatywnie taniej siły roboczej (do zdecydowanych korzyści należą między innymi: solidna infrastruktura, wysoka jakość siły roboczej, bliskość do źródeł finansowania z Europy Zachodniej oraz istniejące koszty utopione) (Grieveson 2018).

5.6 WYKORZYSTANIE DOSTĘPNYCH NARZĘDZI, ABY OGRANICZYĆ NIESTABILNOŚĆ I LEPIEJ ROZDYSTRYBUOWAĆ ZYSKI

Wiele zmian, które opisaliśmy powyżej, może doprowadzić do globalnych zakłóceń gospodarczych i społecznych. Zgoda na przeprowadzanie niektórych zmian czasem wydaje się czymś, o co właściwie nie można już prosić – szczególnie kiedy pomyślimy o starszych mieszkańcach regionu, którzy w swoim życiu doświadczili już jednego, niezmiennie dotkliwego szoku społeczno-ekonomicznego. Dlatego tak istotną sprawą jest zmobilizowanie dostępnych zasobów, aby ograniczyć niestabilność wynikającą z obecnej transformacji i aby mieć pewność, że zyski, które będą jej efektem, zostaną odpowiednio rozdystrybuowane pomiędzy mieszkańców (także biorąc pod uwagę perspektywę czasową). Jako gospodarki otwarte (niektóre w dość dużym stopniu), kraje EU-CEE powinny relatywnie mocno skorzystać na wszelkich zmianach, które omawialiśmy w tym raporcie. W następnych latach, państwa regionu powinny:

- **Upewnić się, że koszty transformacji i ryzyka z nią związane zostaną zamortyzowane przez system opieki społecznej, a nie rozleją się na pracowników:** rynki pracy w krajach EU-CEE stały się coraz bardziej zliberalizowane, a udział pracowników objętych układami zbiorowymi spadł w całym regionie i jak na standardy unijne jest dość niski (Astrov i inni 2019). Świadczenia dla bezrobotnych są ograniczone i przyznawane na bardzo krótki czas, chociaż ze względu na obecną pandemię wprowadzono tymczasowe modyfikacje. Trwała zmiana w tej dziedzinie powinna stać się priorytetem – wraz z rozbudowaniem sfery socjalnej, aby chronić pracowników w trakcie okresów bezrobocia, które z pewnością wystąpią jako konsekwencja nadchodzących przemian. Oprócz konkretnych rozwiązań podatkowych oraz polityki dotyczącej płac, odpowiednie instytucje państwa dobrobytu powinny w większym stopniu zapewniać równe szanse swoim mieszkańcom. Tyczy się to zarówno budownictwa (komunalnego) jak i dostępności niedrogich usług medycznych wysokiej jakości, odpowiednich systemów opieki (zarówno nad dziećmi jak i nad starszymi), transportu publicznego i innych społecznych kwestii.
- **Zmienić politykę podatkową, aby mieć z czego pokryć koszty transformacji:** zapewnienie wysokiej jakości świadczeń socjalnych i programów przekwalifikujących wymaga znacznych środków finansowych. Rozważona powinna zostać przedstawiona ostatnio propozycja opodatkowania robotów. Jednak być może najbardziej oczywistym i praktycznym rozwiązaniem byłby krok w stronę bardziej progresywnego podatku dochodowego. W 2013 roku z podatku liniowego zrezygnowały Czechy i Słowacja, a państwa, które wciąż tkwią w takim systemie, powinny pójść ich śladem. Spowoduje to większe wpływy do budżetu i przyczyni się do zniwelowania nierówności społecznych bez wywoływania bolesnych skutków gospodarczych (Jovanovic 2020).
- **Zająć się krajowymi dysproporcjami:** różnice w strukturze gospodarczej i poziomach dochodu między miastem a wsią z pewnością są problemem w wielu krajach regionu. Rozczarowanie tych, którzy w ostatnich dekadach nie partycypowali w zyskach i korzyściach dostępnych dla dużych metropolii, napędza popularność partii populistycznych. Pomocne w tym kontekście może okazać się przekierowanie programów infrastrukturalnych na bardziej oddalone od centrum regiony, tak by wesprzeć je w ich integracji z nowymi sieciami produkcji. Istotne są także dofinansowania na poziomie lokalnym i regionalne polityki rozwoju. W latach 80. ubiegłego wieku, kiedy w Europie Zachodniej zanikał przemysł wytwarzający mnóstwo miejsc pracy, zakładano, że wraz z zamknięciem fabryk, kopalni i stoczni, pracownicy przeniosą się za pracę w inne regiony. Jak pokazali ekonomiści Abhijit Banerjee i Esther Duflo, tak się nigdy nie stało (Banerjee i Duflo 2019). Podczas obec-

nej transformacji, politycy muszą mieć świadomość, że ludzie nie zaczną masowo migrować za pracą i że pomoc dla pracowników powinna być dla nich dostępna w miejscu zamieszkania. Na pomoc tę powinny składać się kursy przekwalifikowania, transport i logistyka oraz infrastruktura IT. Należy także stworzyć publiczne instytucje badawcze, które zaspokajałyby potrzeby lokalnych firm.

- **Zapewnić środki do dobrego życia dla młodych rodzin:** należy rozpocząć duże projekty budownictwa komunalnego dobrej jakości, a także zadbać o dostęp do niedrogich mieszkań dla młodych rodzin. Dodatkowo państwa EU-CEE powinny posiadać szersze zaplecze instytucjonalne na odpowiednim poziomie (24-godzinna opieka medyczna, gęsta sieć placówek medycznych i większa liczba parków). Celem tych działań powinno być zatrzymanie młodych ludzi w kraju i zachęcenie emigrantów do powrotu. Dodatkowo większa dostępność tanich mieszkań może przyczynić się do obniżenia płac brutto, przy jednoczesnym wzroście dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych przeznaczanych na konsumpcję.

6

WNIOSKI

Powyższy raport miał na celu: a) ocenę historycznych trendów rozwojowych, które ukształtowały obecne kraje EU-CEE, b) ustalenie, do jakiego stopnia obecny model wzrostu jest nadal w stanie przyczyniać się do zrównoważonego zwiększania spójności, c) analizę wpływu obecnych i przyszłych megatrendów na model wzrostu oraz d) dostarczenie konkretnych zaleceń dotyczących kształtowania polityki w omawianych obszarach. Wykazaliśmy, że wiele państw EU-CEE znajduje się obecnie na wyższym poziomie rozwoju niż kraje, które dołączyły do Unii przed 2004 rokiem. Wielu gospodarkom regionu udało się także osiągnąć dużą konwergencję dochodu względem Niemiec. Niemniej jednak luka nadal istnieje. Obecny model rozwoju państw EU-CEE może na naszych oczach osiągać swój kres, a wiele państw znalazło się w pułapce specjalizacji produkcji niskiej wartości. Megatrendy takie jak zmieniające się schematy bezpośrednich inwestycji zagranicznych, globalne przeobrażenia w przemyśle motoryzacyjnym, cyfryzacja, zmiany klimatu i zapaść demograficzna już zaczynają dotyczyć kraje EU-CEE, a ich przyszły wpływ będzie już tylko większy. Trendy te stwarzają szanse dla regionu, niosą jednak ze sobą ryzyko dalszego obniżenia potencjału do konwergencji, jeśli nie zostaną podjęte odpowiednie działania.

Nasz raport wskazał sześć kluczowych obszarów, w których powinni działać decydenci. Po pierwsze, kraje EU-CEE powinny dążyć do zmiany debaty dotyczącej polityki makroekonomicznej – zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Po drugie, politycy regionalni powinni użyć wszelkich możliwych narzędzi, aby zainicjować przejście od obecnej specjalizacji funkcjonalnej w stronę bardziej dochodowych części łańcucha wartości. Po trzecie, państwa EU-CEE muszą w pełni zaakceptować i wykorzystać dokonującą się cyfrową rewolucję, która za sprawą pandemii znacznie przyspieszyła. Po czwarte, region musi przyjąć, a następnie zmaksymalizować, wszelkie możliwe środki, aby finansować i czerpać korzyści z zielonej transformacji. Piątym priorytetem jest zajęcie się narastającym kryzysem demograficznym – w tym celu należy użyć narzędzi, które posiada rząd, aby stymulować automatyzację niskopłatnych prac. A co więcej, po szóste, państwa EU-CEE muszą w jak największym stopniu ograniczyć niepewność ekonomiczną i społeczną, które wynikną z obecnej transformacji. Pociągnięto to za sobą konieczność wdrożenia

nowego systemu podatkowego. Zwiększeniu musi także ulec dotychczasowa rola państwa.

Nasze badanie wykazało, że w bardziej zielonym, zautomatyzowanym i scyfryzowanym świecie na państwa EU-CEE czeka wiele okazji. W wielu sferach kraje regionu wypadają nieźle w porównaniu z Europą Zachodnią, a tam gdzie rzeczywiście pozostają nieco w tyle, różnice nie są konieczne aż tak duże. Pełne wykorzystanie nadarzających się możliwości, które niosą za sobą megatrendy lat 20. XXI wieku i następnych dziesięcioleci, w połączeniu z odpowiednią polityką makroekonomiczną na poziomie unijnym i krajowym, zapewniłoby dobre warunki dla dalszego, zrównoważonego zwiększania konwergencji z Europą Zachodnią. Wymaga to jednak rozsądnych działań rządów już teraz. Inaczej czekać nas może niebezpieczeństwo stagnacji, jeśli chodzi o poziom życia (względem krajów Zachodu), trwanie w kiepskich standardach ekologicznych i walka z politycznymi konsekwencjami wzrastających nierówności i niepewności ekonomicznej. Są to ryzyka, na które nie możemy sobie pozwolić.

BIBLIOGRAFIA

- Adarov A., Stehrer, R.** (2020): *New Productivity Drivers: Revisiting the Role of Digital Capital, FDI and Integration at Aggregate and Sectoral Levels*. WIIW Working Paper 178, WIIW: Vienna.
- Adarov A. i inni.** (2019): *Foreign Investments Mostly Robust Despite Global Downturn; Shift into Services*. WIIW FDI Report 2019/06, WIIW: Vienna.
- Adsera A. i inni** (2019): *Transition from Plan to Market, Height and Well-Being*. IZA Discussion Papers 12658, Institute of Labor Economics (IZA).
- ahkungarn** (2020), <https://www.ahkungarn.hu/infothek/publikationen/konjunkturbericht>, dostęp 10 listopada 2020.
- Alfaro L., Charlton A.** (2013): Growth and the Quality of Foreign Direct Investment. W: Stiglitz, J. E., Lin J. Y. (red.), *The Industrial Policy Revolution I. The Role of Government Beyond Ideology*. Palgrave Macmillan: London, s. 162–204.
- Astrov V. i inni.** (2017): *CESEE Back on Track to Convergence*. WIIW Forecast Report Autumn, November, WIIW: Vienna.
- Baker S., Jechlicka P.** (1998): *Dilemmas of Transition: The Environment, Democracy and Economic Reform in East Central Europe – An Introduction*. „Environmental Politics” (special issue) 1/7, s. 1–26.
- Balassa B.** (1965): *Trade liberalisation and ‘revealed’ comparative advantage*. „The Manchester School” 2/33, s. 99–123.
- Baldwin, R., Lopez-Gonzalez, J.** (2015): *Supply-chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses*. „The World Economy” 11/38, s. 1682–1721.
- Banerjee A. V., Duflo E.** (2019): *Good Economics for Hard Times. Better Answers to Our Biggest Problems*. Public Affairs: New York.
- Bannon E.** (2020): *Mission (almost) accomplished. Carmakers’ race to meet the 2020/21 CO₂ targets, and the EU electric cars market*. „Transport and Environment” (online), 7 października 2020, <https://www.transportenvironment.org/publications/mission-almost-accomplished-carmakers-race-meet-202021-co2-targets-and-eu-electric-cars>.
- Beauchamp M., Krysztofiak-Szopa J., Skala A.** (2018): *Polskie Startupy 2018*, Startup Poland: Warszawa.
- Berg J.** (2016): *Income security in the on-demand economy: findings and policy lessons from a survey of crowdworkers*. „Conditions of Work and Employment” Series 74. International Labour Office: Geneva.
- Bertschek I., Polder M., Schulte P.** (2019): *ICT and Resilience in Times of Crisis: Evidence from Cross-Country Micro Moments Data*. „Economics of Innovation and New Technology” 8/28, January 2019, s. 759–774.
- Buchan D.** (2010): *Eastern Europe’s energy challenge: meeting its EU climate commitments*. EV 55. „Oxford Institute for Energy Studies”, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2011/03/EV55-EasternEuropesenergychallengeMeetingitsEU-climatecommitments-DavidBuchan-2010.pdf>.
- Cherif R., Hasanov F.** (2015): *The leap of the tiger: How Malaysia can escape the middle-income trap*. IMF Working Papers 15/131, IMF, Washington DC.
- Collier P., Venables A.J.** (2007): *Rethinking Trade Preferences: How Africa Can Diversify its Exports*. „The World Economy” 8/30, s. 1326–1345.
- Dachs B., Hanzl-Weiss D.** (2014): *Drivers of R&D Internationalisation in the Automotive Industry and in Knowledge-intensive Business Services*. W: Dachs, B., Stehrer, R., Zahradnik G. (red.), *The Internationalisation of Business R&D*, Edward Elgar Publishing: Cheltenham.
- Danchev A.** (1994): *Adjustment in Eastern Europe to EU environmental requirements*, „Intereconomics” 1/29, s. 43–48.
- Darvas Z.** (2018): *What is the financial balance of EU membership for central Europe?* Bruegel (online), luty 2018, <http://bruegel.org/2018/02/what-is-the-financial-balance-of-eu-membership-for-central-europe/>.
- De Grauwe P.** (2015): *Secular stagnation in the Eurozone*. VOX EU (online), dostęp 30 stycznia 2015, <https://voxeu.org/article/secular-stagnation-eurozone>.
- Dunning J.H.** (1977): *Trade, Location of Economic Activity and the MNE: A Search for an Eclectic Approach*. W: Ohlin B., Hesselborn P.O., Wijkman M.P. (red.), *The International Allocation of Economic Activity*, Macmillan: London.
- EBRD** (2020): *The State Strikes Back: Transition Report 2020–2021*. The European Bank for Reconstruction and Development, EBRD: London.
- EESC** (2019): *Circular economy strategies and roadmaps in Europe: Identifying synergies and the potential for cooperation and alliance building*. European Economic and Social Committee: Brussels, <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-01-19-425-en-n.pdf>.
- EurObserv’ER** (2020): *Policy and statistic reports*, <https://www.eurobserv-er.org/euroobserver-policy-files-for-all-eu-28-member-states/>.
- Eurofound** (2020): *Minimum wages in 2020: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union: Luxembourg.
- Fana M. i inni** (2020): *The COVID confinement measures and EU labour markets*. EUR 30190 EN, Publications Office of the European Union: Luxembourg.
- Fischer-Kowalski M. i inni** (2011): *Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth. A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel*. International Resource Panel, Paris, <https://www.resourcepanel.org/reports/decoupling-natural-resource-use-and-environmental-impacts-economic-growth>.
- Foster-McGregor N., Nomaler Ö., Verspagen B.** (2019): *Measuring the Creation and Adoption of New Technologies Using Trade and Patent Data. Background paper prepared for the Industrial Development Report 2020*, UNIDO: Vienna.
- Fredriksson G. i inni** (2018): *Is the European automotive industry ready for the global electric vehicle revolution?* Bruegel (online): Policy Contribution 26, 12 grudnia 2018; <https://www.bruegel.org/2018/12/is-the-european-automotive-industry-ready-for-the-global-electric-vehicle-revolution/>.
- Gill I., Kharas, H.** (2007): *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. „World Bank Publications” 6798. The World Bank: Washington, DC.
- Glawe, L., Wagner, H.** (2016): *The Middle-Income Trap: Definitions, Theories and Countries Concerned – A Literature Survey*. „Comparative Economic Studies” 58/4/2, s. 507–538.
- GlobalMarkets** (2019): *Hungary’s banks thrive in era of nationalization*. Global Markets (online), 7 maja 2019, <https://www.globalcapital.com/article/b1f9hxl6t9mxy6/hungarys-banks-thrive-in-era-of-nationalization>.
- Gociłowski M.** (2016): *‘Re-Polonisation’ puts banks under government scrutiny*. Reuters (online), 26 sierpnia 2016, <https://uk.reuters.com/article/uk-poland-banks-analysis/re-polonisation-puts-banks-under-government-scrutiny-idUKKCN11W1RS>.
- Gomulka S.** (1983): *Industrialization and the Rate of Growth: Eastern Europe 1955–75*. „Journal of Post Keynesian Economics” 5/3, s. 388–396.

- Grieverson R.** (2018): *Demographic decline does not necessarily condemn CESEE EU countries to a low growth future*. Focus on European Economic Integration (OeNB) Q3/2018, s. 122–130.
- Grieverson R., Leitner, S., Stehrer, R.** (2019): *EU Faces a Tough Demographic Reckoning*. WIIW Policy Note/Policy Report 30, czerwiec 2019, WIIW: Vienna.
- Grieverson R. i inni** (2019): *Looking Back, Looking Forward: Central and Eastern Europe 30 Years After the Fall of the Berlin Wall*. WIIW Essays and Occasional Papers 4, listopad 2019, WIIW: Vienna.
- Haberl H. i inni** (2020): *A systematic review of the evidence on decoupling of GDP, resource use and GHG emissions, part II: synthesizing the insights*. „Environmental Research Letters” 15/065003, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab842a>.
- Hanzl D.** (1999): *Development and Prospects of the Transport Equipment Sector in the Central and Eastern European Countries*. WIIW Industry Studies 1999/4, WIIW: Vienna.
- Havlik P.** (red.) (1991): *Dismantling the Command Economy in Eastern Europe*, WIIW we współpracy z Westview.
- Heilman F., Popp R., Ámon, A.** (2020): *The Political Economy of Energy in Central and Eastern Europe supporting the Net Zero Transition*. Briefings, E3G, Berlin.
- Heimberger P.** (2016): *Did Fiscal Consolidation Cause the Double-Dip Recession in the Euro Area?* WIIW Working Paper 130, październik 2016, WIIW: Vienna.
- Hummels D., Ishii J., Yi K.-M.** (2001): *The nature and growth of vertical specialization in world trade*. „Journal of International Economics” 54/1, s. 75–96.
- Hungarian Investment Promotion Agency** (2019): *Automotive Industry in Hungary*. Budapest, <https://hipa.hu/automotive>.
- Hunya G., Schwarzhappel M.** (2017a): *Recovery amid Stabilising Economic Growth*. WIIW FDI Report 2017/06, WIIW: Vienna.
- Hunya G., Adarov A.** (2020): *Foreign Investments Hit by COVID-19 Pandemic*. WIIW FDI Report 2020/12. WIIW: Vienna.
- Hunya G.** (2017): *Conditions for an investment revival in Central and Eastern Europe*. W: Drahokoupil J., Galgóczi B. (red.), *Condemned to be left behind? Can Central and Eastern Europe emerge from its low-wage model?* ETUI: Brussels, s. 25–46.
- IFR** (2018/2019): *World Robotics 2018*, FR Statistical Department, hosted by VDMA Robotics + Automation, International Federation of Robotics (IFR), Germany.
- ILO** (2016): *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*. ILO: Geneva.
- IMF** (2013): *IMF Multi-Country Report. German-Central European Supply Chain, Cluster Report*, IMF Country Report 13/263.
- IMF** (2020): *World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent*.
- Jankowska K.** (2016): *Poland's clash over energy and climate policy: green economy or grey status quo*. W: Wurzel R. K.W., Connolly J., Lieferrink D. (red.), *The European Union in International Climate Change Politics. Still Taking a Lead?* Routledge: London.
- Jones R. W., Kierzkowski H.** (1990): *The role of services in production and international trade: A theoretical framework*. W: Jones R. W., Krueger A. (red.), *The Political Economy of International Trade*. Blackwell: Oxford, s. 31–48.
- Jones R. W., Kierzkowski H.** (2001): *A Framework for Fragmentation*. W: Arndt S.W., Kierzkowski H., (red.), *Fragmentation. New Production Patterns in the World Economy*. Oxford University Press: Oxford, s. 17–34.
- Josephson P.** (2016): *Introduction: The Stalin Plan for the Transformation of Nature, and the East European Experience*. W: Olšáková D. (red.), *In the Name of the Great Work: Stalin's Plan for the Transformation of Nature*. Berghahn Books: Oxford, s. 1–41.
- Jovanovic B.** (2020): *Return of the progressive tax*. Monthly Report 11/2020, WIIW: Vienna.
- Kapetaki Z. i inni** (2019): *Clean energy technologies in coal regions: Opportunities for jobs and growth: Deployment potential and impacts*. EUR 29895 EN, Joint Research Centre, European Commission: Luxembourg.
- Kaplinsky R.** (2010): *Globalisation and unequalisation: What can be learned from value chain analysis?*. „Journal of Development Studies” 37/2, s. 117–146.
- kerney.com** (2018): *2017 Kearney Global Services Location Index™: The widening impact of automation*. Research Report. Kearney (online), <https://www.kearney.com/digital-transformation/article/?a/the-widening-impact-of-automation-article-19-full-report>.
- Komisja Europejska** (2017): *High Level Group on the Competitiveness and Sustainable Growth of the Automotive Industry in the European Union. Final Report, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*, Brussels, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26081>.
- Komisja Europejska** (2017a): *New and improved car emissions tests become mandatory on 1 September*, European Commission. Press Release, 31 września 2017, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/IP_17_2822.
- Komisja Europejska** (2019): *Sustainable growth for all: choices for the future of social Europe*. Employment and Social Developments in Europe. European Commission, Brussels, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8219>.
- Komisja Europejska** (2019a): *The European Green Deal*. COM(2019) 640 final, Secretariat General European Commission: Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN>.
- Komisja Europejska** (2019b): *Implementation of the Strategic Action Plan on Batteries: Building a Strategic Battery Value Chain in Europe*. COM(2019) 176 final, Secretariat General European Commission: Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1554816272501&uri=COM:2019:176:FIN>.
- Komisja Europejska** (2020): *European Semester: Country Reports – Slovakia*. SWD (2020) 524 final, Commission Staff Working Document: Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1584543810241&uri=CELEX%3A52020SC0524>.
- Komisja Europejska** (2020a): *Communication from the Commission: A New Industrial Strategy for Europe*. COM(2020)102 final, Secretariat-General European Commission: Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0102>.
- Komisja Europejska** (2020b): *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*. COM(2020) 456 final, Secretariat-General European Commission: Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN>.
- Komisja Europejska** (2020c): *Stepping up Europe's 2030 climate ambition: Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people*. SWD(2020) 176 final, Commission Staff Working Document. European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0562>.
- Komisja Europejska** (2020d): *Road transport: Reducing CO₂ emissions from vehicles*. European Commission Website, https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles_en.
- Komisja Europejska** (2020e): *A new comprehensive digital skills indicator*. European Commission Website, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/new-comprehensive-digital-skills-indicator>.
- Komisja Europejska** (2020f): *A Europe fit for the digital age*. European Commission Website, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en#background.

- Komisja Europejska** (2020g): *Europe investing in digital: the Digital Europe Programme*, European Commission Website, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/europe-investing-digital-digital-europe-programme>.
- Komisja Europejska, DG Connect** (2020): *5G Connected and Automated Mobility (CAM)*, European 5G Observatory, <http://5gobservatory.eu/5g-trial/5g-connected-and-automated-mobility-cam/>.
- Kornai J.** (2015): *Hungary's U-Turn. „Capitalism and Society”* 10/1, s. 1–24.
- Krastew I., Holmes S.** (2020): *Światło, które zgasło. Jak Zachód zawiódł swoich wyznawców*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej: Warszawa.
- Landesmann M., Stöllinger R.** (2020): *The European Union's Industrial Policy*. W: Oqubay A. i inni (red.): *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press: Oxford.
- Laski K., Podkaminer L.** (2011): *Common monetary policy with uncommon wage policies. Centrifugal forces tearing the euro apart*. „European Journal of Economics and Economic Policies” 8/1, s. 21–29.
- Leitner S., Stehrer R.** (2019): *Demographic Challenges for Labour Supply and Growth*. WIIW Research Report 439, WIIW: Vienna.
- Liptáková J.** (2020): *The first electric cars have rolled off the production line in Trnava*, „Slovak Spectator”, 18 kwietnia 2019, <https://spectator.sme.sk/c/22092283/grupe-psa-will-produce-electric-peugeot-208-exclusively-in-trnava.html>.
- Luchesse M., Pianta M.** (2020): *Europe's alternative: A Green Industrial Policy for sustainability and convergence*. MPRA Paper, Munich Personal RePEc Archive: Munich.
- Magyar B.** (2016): *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*. CEU Press: Budapest.
- Mazzucato M.** (2016): *Przedsiębiorcze państwo: obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego*, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox: Poznań.
- Mazzucato M.** (2018): *Mission-Oriented Research and Innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Directorate-General for Research and Innovation, Publications Office of the European Union: Luxembourg, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/mazzucato_report_2018.pdf.
- McKinsey** (2018): *The rise of digital challengers. How digitization can become the next growth engine for Central and Eastern Europe*. McKinsey (online), McKinsey & Company, <https://digitalchallengers.mckinsey.com/>.
- Milberg W., Jiang X., Gereffi G.** (2014): *Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization*. W: Salazar-Xirinachs, J.M., Nübler I., Kozul-Wright R. (red.), *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. International Labour Office: Geneva, s. 151–178.
- Milberg W., Winkler D.** (2013): *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Miller J.** (2020): *Carmakers breathe easier after emissions targets dash: Generous subsidies for electric vehicles help Europe's laggards reach the finish line*. „Financial Times” (online), 23 października 2020; <https://www.ft.com/content/7f6a400f-5252-406e-a7f5-d62f7211aefe>.
- Mudambi R.** (2008): *Location, control and innovation in knowledge-intensive industries*. „Journal of Economic Geography” 8, s. 699–725.
- OECD** (2016): *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. OECD Skills Studies: Paris.
- OECD** (2019a): *OECD Employment Outlook 2019*. Paris.
- OECD** (2019b): *FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development impacts of investment*. Paris.
- OECD** (2020): *Carbon emissions embodied in trade*. OECD.stat: Paris, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TRADEENV_IND4#.
- Passell P.** (1993): *Dr. Jeffrey Sachs, Shock Therapist*. „The New York Times” (wersja drukowana i online), 27 czerwca 1993, <https://www.nytimes.com/1993/06/27/magazine/dr-jeffrey-sachs-shock-therapist.html>.
- Pavitt K.** (1995): *National Systems of Innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*. „Research Policy” 24/2, s. 320–320.
- Perruchas F. i inni** (2020): *Specialisation, diversification and the ladder of green technology development*. „Research Policy” 49(3), s. 1.
- Piasna A., Drahokoupil J.** (2019): *Digital Labour in Central and Eastern Europe: Evidence from the ETUI Internet and Platform Work Survey*. Working Paper 2019/12, Brussels.
- Piketty T.** (2018): *2018, the year of Europe*. „Le Monde” (online), Le blog de Thomas Piketty, 16 stycznia 2018, <http://piketty.blog.lemonde.fr/2018/01/16/2018-the-year-of-europe>.
- Podkaminer L.** (2015): *The euro area's secular stagnation and what can be done about it. A post-Keynesian perspective*. „Real World Economics Review” 70, s. 2–16.
- Podkaminer L.** (2015a): *Central and Eastern Europe: Trapped in Integration?*. „Acta Oeconomica” 8/1, s. 83–106.
- Prebisch R.** (1950): *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. United Nations Publications: New York.
- PWC** (2018): *Five Trends transforming the Automotive Industry*. PwC (online), <https://eu-smartcities.eu/sites/default/files/2018-03/pwc-five-trends-transforming-the-automotive-industry.compressed.pdf>.
- Rodrik D.** (1996): *Why do more open economies have bigger governments?* NBER Working Paper 5537, National Bureau of Economic Research: Massachusetts.
- Rohac D.** (2017): *Poland's rush to banking sector socialism*. „Financial Times” (online), <https://www.ft.com/content/f7283548-5cd1-11e7-b553-e2df1b0c3220>.
- Romania Journal** (2020): *EximBank concludes Banca Romaneasca takeover*, Romania Journal.ro, 27 stycznia 2020, https://www.romaniajournal.ro/top_news/eximbank-concludes-banca-romaneasca-takeover/.
- Sandbu M.** (2020): *The Economics of Belonging: A Radical Plan to Win Back the Left Behind and Achieve Prosperity for All*. Princeton University Press: Princeton, NJ.
- Schröder J.** (2020): *Decoupling of Labour Productivity Growth from Median Wage Growth in Central and Eastern Europe*. WIIW Research Report 448, WIIW: Vienna.
- Schwab K.** (2018): *Czwarta rewolucja przemysłowa*, Wydawnictwo Studio Emka: Warszawa.
- Shih S.** (1996): *Me-Too is not my Style: Challenge Difficulties, Break Through Bottlenecks, Create Values*. The Acer Foundation: Taipei.
- Shin N., Kraemer K.L., Dedrick J.** (2012): *Value capture in the global electronics industry: Empirical evidence for the smiling curve concept*. „Industry and Innovation” 19/2, s. 89–107.
- Slovak Spectator** (2020): *New car models for Bratislava. Volkswagen will reportedly make a big investment in Slovakia*, 9 listopada 2020, <https://spectator.sme.sk/c/22530817/new-car-models-for-bratislava-volkswagen-will-make-a-big-investment-in-slovakia.html>.
- Speedtest Global Index** (2020): <https://www.speedtest.net/global-index>.
- Stehrer R., Stöllinger R.** (2015): *The Central European Manufacturing Core: What is Driving Regional Production Sharing?* FIW-Research Report 2014/15(2).
- Stöllinger R.** (2016): *Structural change and global value chains in the EU*. „Empirica” 43, s. 801–829.

- Stöllinger R.** (2019): *Functional Specialisation in Global Value Chains and the Middle-Income Trap*. WIIW Research Report 441, WIIW: Vienna.
- Stöllinger R.** (2021): *Testing the Smile Curve: Functional Specialisation and Value Creation in GVCs*. „Structural Change and Economic Dynamics” 56, s. 93–116.
- Stöllinger R., Landesmann M.** (2020): *The European Union’s Industrial Policy: What are the Main Challenges?* Policy Notes and Reports 36, WIIW: Vienna.
- Stöllinger R. i inni** (2018): *Global and Regional Value Chains: How Important, How Different?* Research Report 427, WIIW: Vienna.
- Szalavetz A.** (2017): *Upgrading and Value Capture in Global Value Chains in Hungary: More Complex than What the Smile Curve Suggests*. W: Szent-Iványi B. (red.), *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. Post-crisis Perspectives*. Palgrave McMillan: London.
- ten Brink P. i inni** (2002): *The Environmental Dimension of EU Enlargement*. „Intereconomics” 37/6, s. 284–299.
- Timmer M.P., Miroudot S., de Vries G.J.** (2019): *Functional specialisation in trade*. „Journal of Economic Geography” 19/1, s. 1–30.
- Tooze A.** (2018): *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Penguin Books: London.
- tschechien.ahk.de** (2019): *DTIKH-Umfragen 2019*, <https://tschechien.ahk.de/newsroom/umfragen>.
- tschechien.ahk.de** (2020): *Umfragen: Auswirkungen der Corona-Krise auf Unternehmen II (Herbst 2020)*, <https://tschechien.ahk.de/newsroom/umfragen>.
- UNCTAD** (2015): *Unlocking the Potential of E-commerce for Developing Countries*. Information Economy Report 2015, United Nations Conference on Trade and Development: Geneva.
- UNCTAD** (2015): *Investment Policy Framework for Sustainable Development*. United Nations Conference on Trade and Development: Geneva.
- UNCTAD** (2018): *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*. United Nations Conference on Trade and Development: Geneva.
- UNCTAD** (2020a): *Global Investment Trends Monitor 36*. United Nations Conference on Trade and Development: Geneva.
- UNCTAD** (2020b): *World Investment Report 2020*. United Nations Conference on Trade and Development: Geneva.
- UNIDO** (2019): *Industrial Development Report 2020. Industrializing in the digital age*. United Nations Industrial Development Organization: Geneva.
- Valeo Group** (2017): *Valeo opens a new R&D center in the Czech Republic*, Valeo Group Homepage, <https://valeo.cz/en/valeo-opens-new-rd-center-czech-republic/>.
- Voszka E.** (2018): *Nationalisation in Hungary in the Post-Crisis Years: A Specific Twist on a European Trend?* „Europe-Asia Studies” 70/8, s. 1281–1302.
- Wade R.H.** (2012): *Return of industrial policy?* „International Review of Applied Economics” 26/2, s. 223–239.
- Wade R.H.** (2014): *The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise*. W: ILO (red.): *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*, s. 379–400.
- Waller M.** (1998): *Geopolitics and the Environment in Eastern Europe*. „Environmental Politics” (special issue) 7/1, s. 29–52.
- Wallerstein I.** (1974): *The Modern World-System I. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Academic Press: New York–London.
- Wallerstein I.** (2007): *Analiza systemów-światów: wprowadzenie*. Dialog: Warszawa.
- Wanat Z., Cienski J.** (2020): *Polexit: 3 reasons why Poland will quit the EU and 3 why it won’t: The budget fight is highlighting tensions over Poland’s place in the bloc*. „Politico” (online), 30 listopada 2020, <https://www.politico.eu/article/polexit-poland-veto-kaczynski-morawiecki-polexit-brexit-eu/>.
- World Nuclear Association** (2020): *Country profiles*, <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles.aspx>.
- Wölfer D.** (2020): *Corona-Krise belastet Ungarns Wirtschaft noch viele Monate. Konjunkturbericht, Deutsch-Ungarische Industrie und Handelskammer*, 5 października 2020; <https://www.ahkungarn.hu/infotehke/publikationen/konjunkturbericht>.
- Wurzel R., Lieferink D., Di Lullo M.** (2019): *The Council, European Council and member states: changing environmental leadership dynamics in the European Union*. „Environmental Politics” 28(2), s. 43–48.

AUTORZY

Projekt zrealizowany we współpracy między Fundacją im. Friedricha Eberta i zespołem badawczym Wiedeńskiego Instytutu Międzynarodowych Porównań Gospodarczych (Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche).

AUTORZY

Richard Grieveson (kierownik projektu)
Alexandra Bykova
Doris Hanzl-Weiss
Gabor Hunya
Niko Korpar
Leon Podkaminer
Robert Steher
Roman Stoellinger

KOMENTARZE/KONTROLA JAKOŚCI

Rumen Dobrinsky
Mario Holzner
Michael Landesmann
Sebastian Leitner
Sandor Richter

IMPRESSUM

© 2021 FES (Fundacja im. Friedricha Eberta)

Wydawca:

Friedrich-Ebert-Stiftung | Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11 | 00-252 Warszawa

www.fes-polska.org

Osoba odpowiedzialna z publikację w FES:
dr Ernst Hillebrand, dyrektor Fundacji im.
Friedricha Eberta, Przedstawicielstwo w Polsce

Tłumaczenie: Gabriel Klimont
Redakcja: Maciej Kropiwnicki

Zamówienia i kontakt:

biuro@feswar.org.pl

Korzystanie w celach komercyjnych z mediów
opublikowanych przez FES jest zabronione bez pisemnej
zgody FES.

NOWY MODEL WZROSTU DLA PAŃSTW EU-CEE

Jak uniknąć pułapki specjalizacji i wykorzystać megatrendy?



Minęło ponad trzydzieści lat, odkąd państwa członkowskie z Europy Wschodniej, Środkowej i Południowo-Wschodniej (EU-CEE) rozpoczęły transformację w stronę gospodarki rynkowej. Na początku lat 90. ubiegłego wieku wszystkie te kraje doświadczyły głębokich recesji – jednak od tamtego czasu większości z nich udało się znacząco zwiększyć poziomy spójności i doprowadzić do trwałej integracji z Europą Zachodnią. Część z nich wyprzedziła kraje Południa Unii Europejskiej pod względem rozwoju gospodarczego. Jednak począwszy od kryzysu 2008 roku wiele zasadniczych wskaźników ekonomicznych wyhamowało. Wystąpiły też znaczne różnice, jeśli chodzi o stopień rozwoju społecznego i gospodarczego.



W raporcie skupiamy się na trzech kluczowych zagadnieniach. Po pierwsze, wskazujemy na to, że obecny model wzrostu dla krajów EU-CEE może właśnie ulegać wyczerpaniu – dotyczy to szczególnie najbardziej rozwiniętych państw regionu. Po drugie, staramy się opisać te kluczowe „megatrendy”, które wpływają na możliwości wzrostu poszczególnych państw i najprawdopodobniej będą określały te warunki także w najbliższej przyszłości – zarówno jeśli chodzi o czynniki demograficzne, jak i środowiskowe oraz te dotyczące cyfryzacji. Po trzecie, chcemy zaproponować kilka rozwiązań na rzecz nowego, regionalnego modelu wzrostu, który w najbliższych dziesięcioleciach doprowadziłby do większej spójności i trwale zwiększył integrację z krajami Europy Zachodniej.



Rządy państw regionu powinny wdrożyć następujące rozwiązania: a) zapewnić odpowiednią infrastrukturę dla rozwoju firm, które są w stanie konkurować na rynku światowym; b) wpisać się w trendy dokonującej się rewolucji cyfrowej i starać się skorzystać z szans, które ona za sobą niesie; c) w pełni wykorzystać wszystkie dostępne zasoby, aby czerpać korzyści z przejścia na „zieloną gospodarkę”; d) zastosować takie rozwiązania polityczne, które staną się zachętą do automatyzacji najmniej wydajnych miejsc pracy, a tym samym ułatwią mieszkańcom przejście do nowego reżimu pracy o wysokiej wartości. Te cztery rozwiązania powinny stać na dwóch ważnych filarach: na elastycznej polityce monetarnej i fiskalnej (zarówno na poziomie państw jak i budżetu Unii) oraz na bardziej progresywnym systemie podatkowym, który wsparłby rozwój nowego państwa dobrobytu.