



SZKLANKA DO POŁOWY PEŁNA
W POSZUKIWANIU NOWYCH ŹRÓDEŁ
ROZWOJU GOSPODARCZEGO
EUROPY ŚRODKOWEJ

Konrad Popławski, Sandra Baniak

WARSZAWA
MAJ 2024

SZKLANKA DO POŁOWY PEŁNA
W POSZUKIWANIU NOWYCH ŹRÓDEŁ
ROZWOJU GOSPODARCZEGO
EUROPY ŚRODKOWEJ

Konrad Popławski, Sandra Baniak

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Jakub Jakóbowski

REDAKCJA

Szymon Sztyk

WSPÓŁPRACA

Tomasz Strzelczyk, Matylda Skibińska

WYKRESY I MAPY

Urszula Gumińska-Kurek, Wojciech Mańkowski

OPRACOWANIE GRAFICZNE

OSW

SKŁAD

Wojciech Mańkowski

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Midjourney



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

  www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-67159-94-4

Spis treści

TEZY | 5

- I. POGOŃ ZA EUROPĄ ZACHODNIĄ, ALE CZY NA TRWAŁYCH FUNDAMENTACH? | 10**
 - II. NIEGOTOWI NA WYŻSZE KOSZTY PRODUKCJI | 17**
 - III. EUROPEJSKA POLITYKA PRZEMYSŁOWA FAWORYZUJĄCA NAJSILNIEJSZYCH | 22**
 - IV. WYCZERPYWANIE SIĘ KAPITAŁU LUDZKIEGO | 27**
 - V. PROBLEM NIEDOSTATECZNYCH ŚRODKÓW NA INNOWACYJNOŚĆ | 32**
- PODSUMOWANIE: CZAS NA WYŻSZY BIEG WSCHODNIEGO SILNIKA GOSPODARKI UE | 45**

TEZY

- Dwadzieścia lat członkostwa państw Europy Środkowej¹ w UE było z ekonomicznego punktu widzenia ich wielkim sukcesem. Dynamika wzrostu gospodarczego okazała się relatywnie wysoka, proces konwergencji postępował, handel zagraniczny się rozwijał, napływ inwestycji bezpośrednich – utrzymywał, a bezrobocie zmalało do bardzo niskiego poziomu. Co więcej, kraje regionu zdołały zachować stabilność finansów publicznych. Ten pozytywny obraz zaburza jednak fakt, że w ostatnich latach w wielu z nich proces konwergencji wyraźnie spowolnił, a równoległe cała UE stopniowo zatracala dynamikę rozwojową.
- W konsekwencji Europa Środkowa musi się mierzyć z wyzwaniem uniknięcia błędów popełnionych przez państwa południa Unii, które w pewnym momencie rozwoju wpadły w problemy strukturalne prowadzące do wieloletniej stagnacji gospodarczej. I choć Europa Środkowa wciąż stara się orientować na dogonienie średniej unijnej pod względem PKB *per capita*, to wspólnota w ostatniej dekadzie przestała już być lokomotywą światowego wzrostu. Nieudolne próby zażegnania problemów wywołanych przez kryzys strefy euro, a zarazem brak pomysłu na stworzenie polityki gospodarczej wspierającej rozkwit nowych technologii w Europie kosztowały ją w dużej mierze stracone dziesięciolecie.
- Na tle pogarszających się uwarunkowań zewnętrznych widać coraz wyraźniej, że region ma trudności z wypracowaniem własnego długoterminowego modelu rozwojowego. W obliczu pojawiających się na horyzoncie poważnych zagrożeń, takich jak zaburzenia łańcuchów dostaw, kryzys demograficzny czy agresywny kurs Rosji wobec Zachodu, strategia Europy Środkowej nie może się opierać jedynie na roli poddostawcy zagranicznych koncernów. Taki model bowiem nie tylko nie zagwarantuje wyższej wartości dodanej, wystarczających impulsów innowacyjnych, zwiększenia konkurencyjności przemysłu czy wysokich płac, lecz także może nie udźwignąć rosnących wydatków na zbrojenia czy transformację energetyczną. Aby podołać długoterminowym wyzwaniom, konieczne jest stworzenie lepszych uwarunkowań instytucjonalnych, finansowych i biznesowych dla

¹ Na potrzeby tego raportu autorzy definiują Europę Środkową jako te państwa regionu, które przystąpiły do UE od 2004 r. W jej skład wchodzi zatem: Litwa, Łotwa, Estonia, Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Słowenia, Chorwacja, Bułgaria i Rumunia.

tworzenia innowacji w regionie, a następnie ich utrzymania, komercjalizacji i rozwijania w oparciu o nie specjalistycznych gałęzi gospodarki.

- Istotnym sprawdzianem dla regionu w kolejnych latach będzie kurczenie się zasobów kapitału ludzkiego. Niemal wszystkie państwa tej części kontynentu zmagają się z szybkim starzeniem się populacji. Proces ten przybrał na sile w ostatnich 20 latach w wyniku fali emigracji ludzi w wieku produkcyjnym do Europy Zachodniej. Wskaźniki dzietności również nie napawają optymizmem. Niekorzystne tendencje demograficzne nie tylko przyspieszają wyczerpywanie się modelu gospodarczego opartego na funkcji poddostawcy zagranicznych koncernów, lecz także stawiają trudne pytania o politykę rodzinną i migracyjną.
- Czynienia postępów w konwergencji nie ułatwia Europie Środkowej skoncentrowanie się w ostatnich latach przez Brukselę na ambitnej polityce klimatycznej przy jednoczesnym zaniedbaniu przemysłowej. Przebudowa modelu gospodarczego regionu to zadanie wykraczające poza możliwości poszczególnych krajów, gdyż w znacznym stopniu oddziałują na niego decyzje podejmowane na szczeblu unijnym. Z uwagi na podobieństwo wyzwań rozwojowych kluczowa wydaje się zatem współpraca regionalna na rzecz wypracowywania wspólnego stanowiska na forum tej organizacji. Zbliżone cele Europy Środkowej widać w co najmniej czterech obszarach: polityki przemysłowej, wzmocnienia jednolitego rynku, negocjowania przyszłych wieloletnich ram finansowych (WRF) UE oraz rozbudowy infrastruktury transportowej. Owa kooperacja nie powinna się przy tym ograniczać do tworzenia zamkniętych grup interesu, ale służyć jako baza do zawiązywania koalicji i poszukiwania kolejnych partnerów, aby uzyskać zdolność do realizowania określonych celów w UE.
- W polityce przemysłowej Europa Środkowa powinna dążyć do tego, aby dekarbonizacja nie skutkowałą deindustrializacją regionu, lecz przyczyniała się do wzmocnienia konkurencyjności tamtejszego przemysłu. Musi wypracować koncepcję określającą, w jakich technologiach ekologicznych ma wystarczające kompetencje, aby osiągnąć wysoką konkurencyjność w wymiarze globalnym. Na tym polu pierwszoplanowa wydaje się otwartość Brukseli na rozwijanie nowych mechanizmów wspierających rozbudowę zdolności wytwarzania czystych technologii (tzw. *clean-tech*), które nie będą faworyzowały jedynie największych europejskich koncernów. W obliczu tego, że główni światowi rywale mają często dostęp do tańszej energii oraz coraz śmielej i szerzej stosują mechanizmy subsydiowania inwestycji

przemysłowych i działalności badawczo-rozwojowej w tym zakresie, rosnącym wyzwaniem staje się przenoszenie produkcji najnowszych technologii ekologicznych wykorzystywanych na Starym Kontynencie do Azji i Stanów Zjednoczonych. W ten sposób nie tylko Europa Środkowa, lecz także cała Unia traci olbrzymi potencjał rozwoju własnej gospodarki, gdyż środki z budżetu UE częstokroć napędzają innowacyjność państw spoza wspólnoty.

- Trudności, z jakimi mierzą się kraje regionu, pogłębia rozluźnianie zasad przyznawania pomocy publicznej w UE, co podmywa warunki uczciwej rywalizacji na jednolitym rynku, uderzając szczególnie w konkurencyjność mniej zamożnych członków. W samym 2022 r. Komisja Europejska (KE) zgodziła się na przekazanie 329 mld euro takiej pomocy, co stanowi równowartość siedmioletniego budżetu unijnego przeznaczanego na politykę spójności², przy czym większość tej puli trafiła do Niemiec i Francji. Ponadto fundusze europejskie na wspieranie innowacyjności, nawet jeśli są uruchamiane, to ze względu na duży stopień zbiurokratyzowania faworyzują duże podmioty, podczas gdy środkowoeuropejski sektor MŚP nie ma na nie znacznych szans. Sukces amerykańskiego programu *Inflation Reduction Act* pokazuje, że wypracowanie przyjaznego i transparentnego systemu wspomagania inwestycji w czyste technologie jest możliwe. Nabrzmiewa również problem zbytnej otwartości unijnego rynku na kraje stosujące na dużą skalę protekcjonizm. Stąd otwartą kwestią powinno być rozważenie mocniejszego zaangażowania regionu w politykę handlową UE poprzez objęcie restrykcjami partnerów handlowych łamiących zasady równej gry (*level-playing field*).
- Wynegocjowanie korzystnych WRF na lata 2028–2034 należy do kluczowych wyzwań dla Europy Środkowej – staną się one bowiem fundamentem rozwoju gospodarczego, wzrostu innowacyjności i wzmocnienia odporności regionu na negatywne impulsy płynące z otoczenia. Dlatego warto wcześniej przygotować stanowisko i wykazać się aktywnością na rozmaitych forach kształtujących kontekst debaty o kolejnym siedmioletnim planie finansowym UE.
- Dotychczasowe WRF były szczodre dla Europy Środkowej z racji dużych wpływów z polityki spójności oraz funduszu odbudowy gospodarki po pandemii (NextGenerationEU). W kolejnej perspektywie trzeba się jednak

² M. Sapała, *Cohesion, resilience and values. Heading 2 of the 2021–2027 MFF*, Parlament Europejski, kwiecień 2021, europa.eu.

spodziewać znacznie mniejszych środków z Funduszu Spójności (Cohesion Fund, CF), jako że coraz więcej regionów leżących tam państw nie będzie się kwalifikowało do takiej pomocy z uwagi na wzrost zamożności. Ponadto Bruksela stanie przed koniecznością spłaty funduszu odbudowy, którego sporą część sfinansowano z kredytów zaciągniętych przez KE. Następne podstawowe pytanie w kontekście negocjacji WRF dotyczy elastyczności wydatkowania wypłacanych pieniędzy. Model zastosowany w funduszu NextGenerationEU – znanym w Polsce pod nazwą Krajowy Plan Odbudowy – zapewnia większą swobodę, natomiast ten polityki spójności pozwala na lepsze przygotowanie inwestycji.

- Wraz z wysychaniem tego źródła region powinien coraz odważniej stawiać na pozyskiwanie środków z funkcjonującego obecnie programu „Horyzont Europa”. Na razie się to jednak nie udaje. W latach 2014–2020 państwa Europy Środkowej otrzymały łącznie 3,2 mld euro – kwotę odpowiadającą zaledwie 4,7% całkowitego budżetu ówczesnego „Horyzontu 2020”, a zarazem ok. 17% grantów przyznanych w ramach inicjatywy (5,9 tys. spośród 35,4 tys.). Dysproporcja ta świadczy o tym, że tamtejsze zespoły badawcze trafiające do konsorcjów aplikujących do programu nie pełnią w nich przewodniej funkcji. Europa Środkowa ma szansę otrzymywać więcej na innowacyjność z „Horyzontu Europa”, co pomogłoby zamortyzować potencjalnie mniejsze transfery z polityki spójności i wspólnej polityki rolnej, których część w ramach pomocy przedakcesyjnej może trafić na Ukrainę. Skuteczność w walce o pieniądze z programu będzie zależała nie tylko od bardziej sprzyjających regionowi kryteriów ich pozyskiwania, lecz także od dalszych prac leżących tam krajów nad tworzeniem narodowych systemów wsparcia rozwoju innowacji na drodze zacieśniania relacji między jednostkami naukowymi i przedsiębiorstwami. Z uwagi na zbieżność wyzwań także silniejsza współpraca regionalna może zaowocować wymianą doświadczeń i zawiązywaniem wspólnych projektów naukowych, a w rezultacie – efektywniejszym zabieganiem o dotacje z „Horyzontu Europa”.
- W dziedzinie infrastruktury transportowej kluczowe dla regionu są trzy zagadnienia. Po pierwsze w obliczu narastających obciążeń narzucanych przez politykę klimatyczną UE ważnym zadaniem powinno być zwiększenie roli kolejowych przewozów towarowych przy jednoczesnym zmniejszeniu wykorzystania transportu drogowego na dłuższych trasach. Po drugie istotnym celem należy uczynić dokończenie newralgicznych inwestycji transgranicznych (w tym wybudowanie brakujących odcinków autostrad i linii kolejowych, a także modernizację istniejących) oraz otwarcie nowych

drogowych i kolejowych przejść granicznych łączących państwa tej części kontynentu, co mogłoby skutkować wzrostem obrotów handlowych między nimi. Po trzecie równie ważne wydaje się zaproponowanie przez Europę Środkową koncepcji integracji transportowej Ukrainy z UE, tak żeby proces ten prowadził do wzmocnienia konkurencyjności regionu.

- W zakresie infrastruktury transportowej Europa Środkowa ma jeszcze dużo do zrobienia, jeśli chce dorównać standardom Europy Zachodniej, a działania w tym kierunku wydają się spójne z założeniami Europejskiego Zielonego Ładu. Chodzi przede wszystkim o rozbudowę i modernizację istniejących linii kolejowych. W tym obszarze ważną rolę odgrywa bliska kooperacja z innymi państwami członkowskimi, tak aby warunki pozyskiwania wsparcia z funduszy unijnych jak najbardziej sprzyjały realizacji tego typu inwestycji, a nie blokowały je przez zbyt wysokie obciążenia biurokratyczne. Konieczna jest też budowa przez kraje regionu infrastruktury przystosowanej do rozwoju przewozów intermodalnych³, zwłaszcza budowy siatki terminali przeładunkowych. Poczynaniom tym towarzyszyć powinna rewizja lokalnych regulacji dotyczących transportu intermodalnego, obejmująca m.in. zwiększenie ulg dla przewoźników, zmniejszenie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej oraz obniżenie kosztów energii trakcyjnej – posunięcia te pozwoliłyby zintegrować ekonomicznie region w sposób ekologiczny i efektywniejszy. Przy dobrze rozwiniętej sieci terminali intermodalnych i przystosowanej do niej sieci linii kolejowych możliwe byłoby przewożenie dóbr przez firmy z sektora transportu drogowego na mniejszych dystansach, w ramach tzw. ostatniej mili, ale za to z większą częstotliwością. Taka zmiana modelu – wobec obecnych problemów z niedoborem kierowców ciężarówek w całej UE – pozwoliłaby licznym w regionie mniejszym przewoźnikom drogowym skupić się na zleceniach na transport na krótkich odległościach. Nieodłącznym elementem całego przedsięwzięcia powinna być rozbudowa kolei dużych prędkości, co przyczyniłoby się do zwiększenia przepustowości linii dla pociągów towarowych i sprzyjało rozwojowi transportu intermodalnego.

³ Przewóz ładunków z wykorzystaniem różnych środków transportu (np. pociągu, statku, samochodu ciężarowego) i jednej, tej samej jednostki ładunkowej (np. kontenera, naczepy lub nadwozia wymiennego). Kluczową rolę w tej dziedzinie odgrywa transport kolejowy.

I. POGOŃ ZA EUROPĄ ZACHODNIĄ, ALE CZY NA TRWAŁYCH FUNDAMENTACH?

W rozmaitych analizach podsumowujących postęp gospodarczy państw Europy Środkowej, jaki osiągnęły one przez 20 lat członkostwa w UE, zwraca się uwagę przede wszystkim na wzrost PKB *per capita* z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej. Rzeczywiście region znacznie się pod tym względem rozwinął i kilka krajów zbliżyło się już pod tym kątem do średniej unijnej. Przykładowo w 2023 r. Słowenia i Czechy (91% średniego poziomu PKB *per capita* w UE) wyprzedziły w tym rankingu państwo dawnej UE-15 – Hiszpanię (89%), a Litwa (87%) zanotowała wyższy PKB niż Portugalia (83%)⁴.

Aby zrozumieć skalę tego sukcesu, należy pochylić się nad tym, co ów wskaźnik dokładnie pokazuje. Otóż metodologia liczenia jego wartości opiera się na mierzeniu poziomu cen w danym kraju, a w większości państw Europy Środkowej jest on zdecydowanie niższy niż w tych należących do „starej” UE, zwłaszcza ze względu na dostęp do dużo tańszych usług. Taki sposób pomiaru pozwala dokładnie zbadać krajową konsumpcję, ale dużo słabiej odzwierciedla siłę gospodarczą.

Potencjał Europy Środkowej jest jednak znacznie bardziej ograniczony, gdy leżące tam państwa stają przed koniecznością zakupu dóbr, o które trzeba konkurować na rynkach zagranicznych, takich jak surowce, broń czy technologie. Ich możliwości w tym zakresie dużo adekwatniej ukazuje realny PKB *per capita* (zob. tabela). Gdy na osiągnięcia regionu spojrzymy z tej perspektywy, to okaże się, że jego postęp w latach 2003–2023 choć znaczny, nie jest już tak imponujący. Wprawdzie nie ma kraju, który odnotowałby progres mniejszy niż 10 p.p., natomiast w przypadku Polski wyniósł on 21 p.p., a Litwy – nawet 23 p.p. Mimo to takie bardziej urzeczywistnione spojrzenie wskazuje niemały dystans, jaki pozostał do odrobienia. Realny PKB *per capita* najbogatszej Słowenii osiągnął w 2023 r. 76% średniej unijnej, a Czech – 64%, podczas gdy większość państw Europy Środkowej przekroczyła dopiero 50%. W tej klasyfikacji jedynie Słowenia wyprzedziła dotąd najbiedniejszy kraj UE-15 – Grecję (65%), niemniej wciąż daleko jej do Włoch (97%), nie wspominając nawet o Francji (115%) czy Niemczech (124%).

Warto też zwrócić uwagę, że w ostatniej dekadzie dynamika konwergencji realnego PKB *per capita* ze średnią UE była w Europie Środkowej silnie zróżnicowana. Jej wysokie tempo utrzymywało się w Rumunii (+8 p.p.),

⁴ *GDP per capita, consumption per capita and price level indices*, Eurostat, ec.europa.eu/eurostat.

Polsce (+11 p.p.), Chorwacji, (+9 p.p.), Słowenii (+8 p.p.), na Litwie (+9 p.p.) i na Węgrzech (+9 p.p.), natomiast dużo niższe odnotowano w Estonii (+6 p.p.), na Łotwie (+6 p.p.), w Bułgarii (+5 p.p.), Czechach (+4 p.p.) czy na Słowacji (+3 p.p.). Za szczególnie symptomatyczny należy uznać przypadek dwóch ostatnich państw. Ich gospodarki są zależne od sektora motoryzacyjnego i niezwykle silnie powiązane z RFN. Zarówno Czechy, jak i Słowacja doświadczyły znacznego spowolnienia wzrostu po pandemii, gdy zakłócenia w łańcuchach dostaw dotknęły zwłaszcza branżę samochodową. Ponadto w gospodarki obu krajów silnie uderzyły kłopoty niemieckiej motoryzacji, której konkurencyjność cierpi w wyniku problemów z transformacją ku elektromobilności. W obliczu coraz silniejszej presji wywieranej na europejski sektor automotive przez amerykańskich i azjatyckich producentów można mieć wątpliwości, czy kontynuowanie dotychczasowej harmonijnej współpracy między wytwórcami aut z RFN a środkowoeuropejskimi poddostawcami będzie w ogóle możliwe⁵.

Tabela. Realny PKB *per capita* poszczególnych państw regionu jako odsetek średniej unijnej w latach 2003, 2013 i 2023

Państwo	PKB <i>per capita</i> jako odsetek średniej UE			Zmiana w latach 2003-2023 (w p.p.)
	2003	2013	2023	
Bułgaria	16%	22%	27%	+11
Czechy	53%	60%	64%	+11
Estonia	40%	50%	56%	+16
Chorwacja	41%	42%	51%	+10
Łotwa	29%	40%	46%	+17
Litwa	29%	43%	52%	+23
Węgry	39%	41%	50%	+11

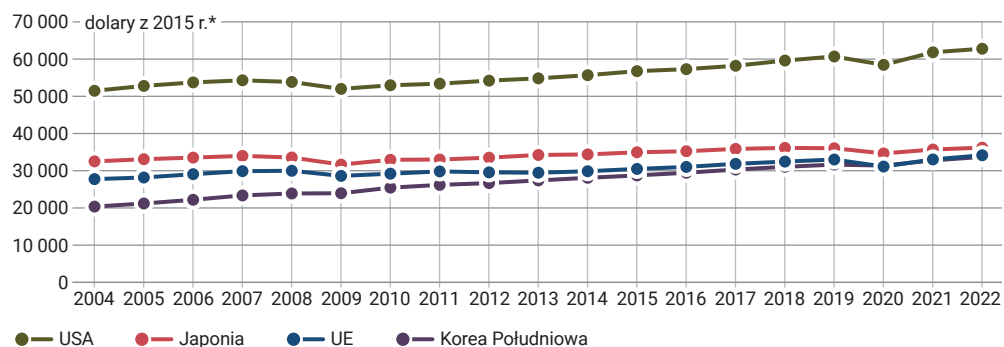
⁵ K. Popławski, *Globalne starcie o elektromobilność zagrożeniem dla Europy Środkowej?*, „Komentarze OSW”, nr 504, 30.03.2023, osw.waw.pl.

Państwo	PKB <i>per capita</i> jako odsetek średniej UE			Zmiana w latach 2003-2023 (w p.p.)
	2003	2013	2023	
Polska	30%	40%	51%	+21
Rumunia	19%	27%	35%	+16
Słowenia	66%	68%	76%	+10
Słowacja	38%	53%	56%	+18
Grecja	85%	66%	65%	-20
Hiszpania	98%	87%	86%	-12
Włochy	120%	102%	97%	-23
Niemcy	125%	133%	124%	-1
Francja	127%	124%	115%	-12

Źródło: Eurostat.

Ze zmian, jakie w ostatnim dziesięcioleciu rzutowały na pozycję państw unijnych, płynnie jeszcze jedna nauka. Otóż członkostwo w UE nie zapewnia automatycznego wejścia na ścieżkę niekończącego się wzrostu. Błędy w polityce gospodarczej, obnażone przez globalny kryzys finansowy (2008), a następnie turbulencje w strefie euro (2010–2014), pociągnęły za sobą długotrwałą stagnację wielu krajów. W ostatnich dwóch dekadach wyraźnie osłabły w stosunku do średniej unijnej Francja (-12 p.p.), Hiszpania (-12 p.p.), Grecja (-20 p.p.) czy Włochy (-23 p.p.). Oparcie rozwoju na zadłużeniu w sytuacji braku reform oraz rosnącej rywalizacji na świecie i w samej UE skutkowało bowiem głębokimi problemami ekonomicznymi i społecznymi. Niekontrolowany wzrost kosztów produkcji, np. wynagrodzeń w państwach południa strefy euro, przy równoczesnym uzależnieniu się od napływu kapitału z zagranicy, szczególnie w warunkach unii walutowej i niemożliwości dewaluacji własnego pieniądza, może doprowadzić do gwałtownego pogorszenia się konkurencyjności, skokowej wyżki bezrobocia, a następnie wieloletniego zastoju.

Wykres 1. PKB per capita w UE, USA, Japonii i Korei Południowej w latach 2004–2022



* Mierzenie PKB tą miarą pozwalała na zniwelowanie efektu wahań kursów walut, które nieraz znacząco zaburzają pomiary.

Źródło: Eurostat.

Nie można również zapominać, że rozwój UE nie dokonuje się w próżni. Choć Europa Środkowa stara się orientować na dogonienie średniej unijnej pod względem PKB *per capita*, to wspólnota w ostatnim dziesięcioleciu przestała być lokomotywą globalnego wzrostu. Błędy przy rozwiązywaniu problemów wywołanych przez kryzys strefy euro, a zarazem brak pomysłu na stworzenie polityki gospodarczej wspierającej rozwój nowych technologii w Europie kosztowały Unię w dużej mierze straconą dekadę. Jeszcze w 2004 r. jej PKB *per capita* równał się 54% Stanów Zjednoczonych (zob. wykres 1). Do czasu kryzysu strefy euro europejska gospodarka goniła amerykańską – dochodząc w 2011 r. do równowartości 56% PKB *per capita* USA, lecz w kolejnych latach nastąpił ponowny spadek – do 53–54%. W tym samym okresie Japonia systematycznie osuwała się z pułapu 63% PKB *per capita* USA w 2004 r. do 59% w 2022 r., wykazując dynamikę jeszcze gorszą niż Unia, natomiast Korea Południowa zarejestrowała szybki wzrost swojego PKB *per capita* z 40% do 54% amerykańskiego, dzięki czemu dorównała UE pod tym kątem.

Niektóre rozbieżności w produktywności Stanów Zjednoczonych i Unii są naturalne i wynikają z odmienności przyjętych modeli ekonomiczno-społecznych. W Europie pracownicy mogą przykładowo liczyć na dobrodziejstwa systemu socjalnego w postaci choćby dużo dłuższych urlopów. Nie zmienia to jednak faktu, że UE coraz bardziej odstaje od USA pod względem rozwoju gospodarczego. Amerykanie potrafili utrzymać wyższą dynamikę wzrostu produktywności, choć w tym samym czasie mocno zwiększali także zatrudnienie, co było możliwe dzięki dużo korzystniejszej niż na Starym Kontynencie sytuacji demograficznej i znacznemu napływowi migrantów.

Różnice potencjału widać też wyraźnie w obszarze innowacji. Stany Zjednoczone podtrzymują dominację w dziedzinie technologii informatycznych i informacyjno-komunikacyjnych (IT/ICT), rozwijają elektromobilność i *clean-tech*. Europejscy producenci raczej tracą zaś pozycję, szczególnie w motoryzacji, oraz nie udaje im się zwiększać przewag konkurencyjnych na polu zielonych technologii. Szansa na to w dziedzinie fotowoltaiki przepadła już na rzecz Chin, a podobny los potencjalnie czeka wytwórców aut elektrycznych czy komponentów do farm wiatrowych. Równocześnie pojawiają się nowi dynamiczni aktorzy, tacy jak Korea Południowa czy ChRL, mający apetyt na ekspansję w obszarze innowacji. Z perspektywy Europy Środkowej oznacza to, że standardy UE nie mogą już stanowić jedyne punktu odniesienia, a inspiracji do przyspieszenia rozwoju gospodarczego należy poszukiwać również poza kontynentem.

Wskazane przykłady świetnie pokazują, że dalsze podążanie przez państwa regionu drogą opierania modelu gospodarczego na inwestycjach zagranicznych o niskiej wartości dodanej może nie przynieść im awansu do grona najwyżej rozwiniętych członków UE. Inwestorzy zagraniczni oczekują od inwestycji w Europie Środkowej przede wszystkim obniżenia kosztów produkcji, lecz zazwyczaj nie są zainteresowani lokowaniem tam działalności innowacyjnej. Dodatkowo na przestrzeni lat w regionie faworyzowano kapitał zagraniczny i mógł on liczyć na rozmaite preferencje podatkowe. Przez długi model ten generował znaczące korzyści. Przyciągał on fabryki oferujące tysiące miejsc pracy, uczące lokalne firmy nowoczesnych metod produkcji i zarządzania oraz wprzęgające je w globalne łańcuchy dostaw. Oprócz tego taka koncepcja rozwojowa przełożyła się na rozkwit miejscowego sektora TSL (transport, logistyka, spedycja): budowę magazynów, centrów logistycznych i dystrybucyjnych oraz terminali przeładunkowych, a także powstawanie i ekspansję podmiotów realizujących przewozy drogowe i kolejowe, co wpłynęło m.in. na wzrost zatrudnienia i wpływów fiskalnych. Dziś należy jednak postawić pytania, czy w aktualnych uwarunkowaniach (niezwykle niskie bezrobocie w większości państw Europy Środkowej i narastająca potrzeba podwyższania poziomu innowacyjności regionu) strategia polegająca na przyciąganiu fabryk za pomocą sowych ulg podatkowych ma jeszcze sens oraz czy model, który pozwolił poszczególnym krajom przekształcić się w średnio rozwiniętych członków UE, okaże się skuteczną metodą dotarcia w niej na sam szczyt. Można mieć co do tego liczne wątpliwości.

Negatywną stroną przyjętych w Europie Środkowej założeń ekonomicznych, które przewidywały rywalizację między państwami regionu o napływ inwestycji, było ograniczenie bodźców do pobudzania innowacyjności. Wprawdzie

lokalne firmy dzięki napływowi kapitału zagranicznego poprawiały swą efektywność i organizację pracy, lecz wtłaczano je przy tym w ścisłą hierarchię łańcucha dostaw. Najczęściej otrzymywały one od zleceniodawcy precyzyjną specyfikację zamawianych komponentów, a zarazem znajdowały się pod presją ze strony krajowych i regionalnych rywali, wskutek czego osiągały niezbyt wysokie marże, co z kolei nie pozwalało im rozwinąć działalności innowacyjnej. Wycinkowa wiedza na temat procesu produkcyjnego poddostawców praktycznie uniemożliwiała wspinanie się na wyższe szczeble łańcucha dostaw. Równocześnie intensywna konkurencja ograniczała możliwości porozumiewania się i łączenia kompetencji lokalnych spółek w celu opracowania bardziej zaawansowanych komponentów. Zagraniczni inwestorzy nie byli związani z rynkiem lokalnym, więc na ogół nie tworzyli centrów badawczo-rozwojowych na miejscu, lecz pozostawiali działalność tego typu w kraju pochodzenia. Powyższe fakty nakazują wnioskować, że dotychczasowy model ekonomiczny Europy Środkowej nie promuje poprawy innowacyjności, przez co nie będzie sprzyjać rozkwitowi bardziej innowacyjnych sektorów o wyższej wartości dodanej.

Pytanie o model ekonomiczny Europy Środkowej nabiera jeszcze większego znaczenia, gdy spojrzymy na rysujące się na horyzoncie wyzwania w polityce zagranicznej. Patrząc na trendy w otoczeniu międzynarodowym, trudno oczekiwać, że kolejne dwie dekady okażą się dla regionu łatwiejsze. Niebezpieczeństwo związane z coraz agresywniejszym kursem Rosji będzie najprawdopodobniej generowało długofalowe trudności i znaczne obciążenia fiskalne. Niemniej wynikną z tego i pewne szanse. Mniejsza skłonność do podejmowania ryzyka ze strony biznesu globalnego w obliczu coraz większego niedoboru rąk do pracy w Europie Zachodniej może go skłaniać do lokowania w Europie Środkowej aktywności o wyższej wartości dodanej. Warunkiem, aby tak się stało, jest wzmocnienie tendencji do *near- i friendshoringu* za pomocą regulacji unijnych – poprzez nakładanie na przedsiębiorstwa zobowiązań do dywersyfikacji ryzyka i ograniczenia zależności od dostaw z państw zagrażających interesom bezpieczeństwa wspólnoty. Takie przeobrażenia skutkowałyby zapewne wzrostem kosztów wytwarzania niektórych dóbr, lecz w rozliczeniu netto mogłyby się opłacać ze względu na powrót istotnej części wartości dodanej do UE. Europa Środkowa mogłaby na tych tendencjach skorzystać i rozwinąć kompetencje w dziedzinach, w których do tej pory dominowali producenci azjatyccy.

Już obecnie da się zauważyć trend znaczącego zwiększania przez kraje regionu wydatków na zbrojenia, co przyniesie spore obciążenia dla budżetów narodowych. W 2023 r. spośród 10 członków NATO z najwyższymi nakładami na obronność w relacji do PKB sześć leżało w Europie Środkowej. Tylko cztery

państwa regionu – Bułgaria, Chorwacja, Czechy i Słowenia – nie przeznaczały na ten cel wymaganych przez Sojusz 2% PKB, podczas gdy wśród pozostałych krajów UE zobowiązanie to wypełniały jedynie Finlandia i Grecja.

Nie do końca wiadomo też, jak ukształtuje się sytuacja międzynarodowa poza Starym Kontynentem. Liczne ogniska zapalne w różnych częściach świata wystawiają na próbę aktualny model globalizacji oraz stanowią coraz większe zagrożenie dla międzynarodowych łańcuchów dostaw, a coraz szybciej wdrażane zmiany technologiczne, napędzane m.in. przez postępującą cyfryzację i prądy ekologiczne, prowadzą do przetasowań na liście liderów światowego rynku. W ostatnich latach na listę największych ofiar tych procesów trafia bardzo silnie zakorzeniona w regionie branża motoryzacyjna.

II. NIEGOTOWI NA WYŻSZE KOSZTY PRODUKCJI

Przystąpienie do UE pozwoliło państwom Europy Środkowej zintegrować się z jednolitym rynkiem wspólnoty. W wymiarze praktycznym przyniosło to silniejsze włączenie w łańcuchy dostaw wielu zagranicznych koncernów o zasięgu globalnym, co sprzyjało napływowi kapitału, technologii i efektywniejszych metod organizacji produkcji. Za tę współpracę zapłacono jednak podporządkowaniem się istniejącej w owych łańcuchach dostaw hierarchii i koniecznością utrzymywania jak najniższych kosztów pracy, zwłaszcza że kraje regionu zaczęły intensywnie rywalizować między sobą o napływający kapitał.

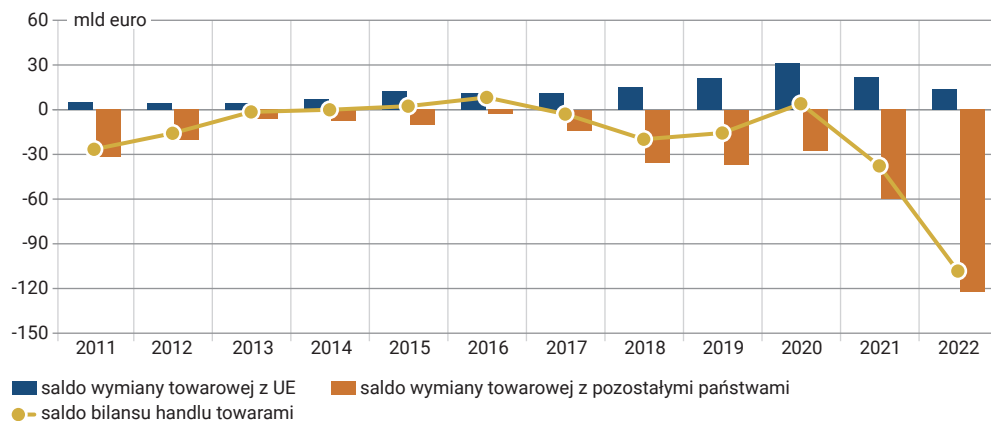
Wiele wskazuje na to, że w kolejnych latach model ten będzie niezwykle trudny do utrzymania. Po pierwsze słabnąca koniunktura w UE może ograniczać popyt na usługi środkowoeuropejskich poddostawców. Zaczątki tego trendu widać w sektorze elektromobilności. Wiele państw regionu, dotąd dysponujących bardzo silną pozycją wśród wytwórców aut spalinowych, ma trudności z przyciągnięciem inwestycji sektora wytwarzania samochodów elektrycznych. Po drugie stopniowy wzrost płac, zbliżający je do tych w Europie Zachodniej, obniża atrakcyjność Europy Środkowej jako miejsca lokowania fabryk poddostawców komponentów.

Dodatkowym problemem może być zbyt wysokie tempo przeprowadzania transformacji energetycznej i realizacji zobowiązań klimatycznych, które mogą zwiększyć koszty produkcji. To, jak istotny jest to czynnik dla konkurencyjności, doskonale ilustruje sytuacja niemieckiej gospodarki – błędy popełnione przy wdrażaniu reform w energetyce i zbyt duże uzależnienie od importu nośników energetycznych z Rosji zmusiły ją do przyspieszonej dywersyfikacji źródeł ich pozyskiwania, co mocno obciążało koniunkturę w ostatnich latach. Od czasu pandemii RFN zatraciła dynamizm gospodarczy, a aktualny państwa stan coraz częściej porównuje się do tego w straconych latach 90. XX wieku.

Aby lepiej zrozumieć fundamenty modelu gospodarczego, jaki ukształtował się w Europie Środkowej, warto posłużyć się danymi dotyczącymi bilansu handlowego. Wskazują one, że większość państw regionu wykazuje w tej dziedzinie nadwyżkę z UE, a zarazem deficyt z pozostałymi krajami (zob. wykres 2). W latach 2011–2016 dało się zauważyć tendencje wzrostowe w zakresie zarówno owej nadwyżki, jak i deficytu, a oba wskaźniki mniej więcej się równoważyły, lecz w ostatnich latach dużo silniej rósł ten drugi. Zarazem sytuacja w poszczególnych państwach środkowoeuropejskich nie jest jednorodna. Czechy i Słowenia odnotowują wysoką nadwyżkę z UE, Polska i Węgry – niższą, natomiast

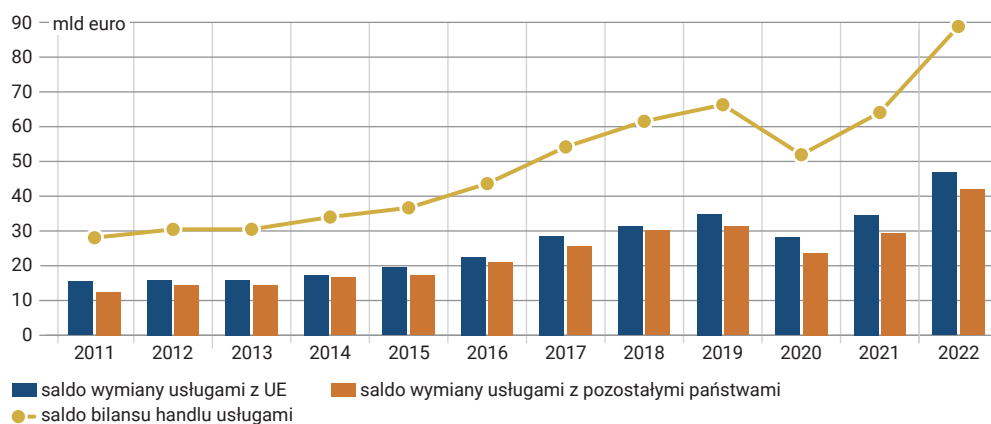
Chorwacja oraz kraje bałtyckie – deficyt. Jeśli zaś chodzi o handel z krajami spoza Unii, to prym wiodą Estonia i Łotwa, które jako jedyne osiągnęły w tej sferze nadwyżkę. Pozostałe państwa regionu rejestrują w niej deficyt, co wynika m.in. ze wzrostu kosztów importu surowców oraz szeroko zakrojonych zakupów uzbrojenia.

Wykres 2. Saldo handlu towarami z Europy Środkowej z UE i pozostałymi państwami oraz saldo handlu towarami ogółem w latach 2011–2022



Źródło: Eurostat.

Wykres 3. Saldo handlu usługami z Europy Środkowej z UE i pozostałymi państwami oraz saldo handlu usługami ogółem w latach 2011–2022



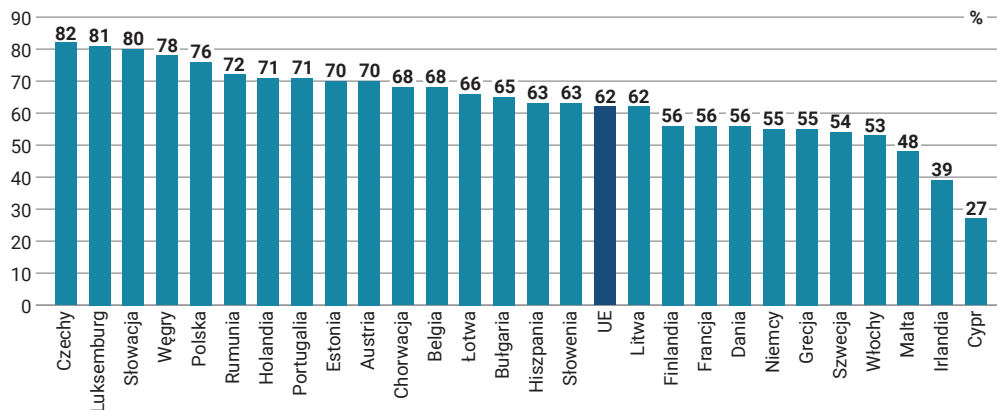
Źródło: Eurostat.

O konkurencyjności danego kraju w handlu międzynarodowym coraz częściej decydują wyniki wymiany nie tylko towarowej, lecz także usługowej (zob. wykres 3). W tym obszarze niemal wszystkie państwa Europy Środkowej notują rosnącą nadwyżkę (poza krótkim okresem spadkowym po wybuchu

pandemii). Co interesujące, w odniesieniu do UE i pozostałych krajów świata dostrzegamy pozytywny wynik o niemal równej wartości. Najlepiej pod tym względem wypada Polska, a dobrze – państwa bałtyckie, Chorwacja, Rumunia i Węgry. Dodatkowo, choć niewielkie saldo osiąągają Bułgaria i Czechy, zaś Słowacja zalicza deficyt.

Na podstawie przeanalizowanych danych można w pewnym uproszczeniu przedstawić model funkcjonowania regionu w gospodarce światowej. Sprowadza on sporą część surowców i podzespołów spoza UE, z czego wynika jego pokaźny deficyt na tym polu. Następnie albo są one przetwarzane w montowniach w produkty końcowe o średniej wartości (na potrzeby rynków lokalnych lub Europy Zachodniej), albo powstają z nich komponenty, które trafiają do fabryk w państwach wyżej rozwiniętych. Dodatkowo w niektórych krajach stawiane są centra outsourcingu usług. W obu modelach biznesowych istotnym kryterium lokowania inwestycji w danym regionie są relatywnie niższe koszty pracy. To właśnie te aktywności – wytwarzanie komponentów i mniej zaawansowanych towarów oraz świadczenie tańszych usług – generują nadwyżkę handlową względem UE.

Wykres 4. Zależność eksportu od rynku UE w 2022 roku



Źródło: Eurostat.

Jeśli państwa Europy Środkowej odgrywają głównie rolę dostawcy mniej kosztownych części do produktów końcowych, to zyski z dystrybucji i sprzedaży tych ostatnich znajdują się w krajach ich integracji, które będą uzyskiwały dużo wyższe marże, a także zachowywały kontrolę nad pełnym procesem wytwórczym, a w szczególności nad danymi dotyczącymi specyfikacji produktów i ich dalszym rozwojem. Dlatego należy postawić pytanie, na ile region buduje we wskazany sposób swoje atuty, które w dłuższej perspektywie pozwolą

utrzymać wysoką konkurencyjność i zwiększać płace, ale też sfinansować rosnące wydatki budżetowe na transformację energetyczną i zbrojenia. Oprócz tego można mieć wątpliwości, czy produkcja niskomarzowa umożliwi zgromadzenie zasobów kapitałowych potrzebnych do uruchomienia tej bardziej zaawansowanej.

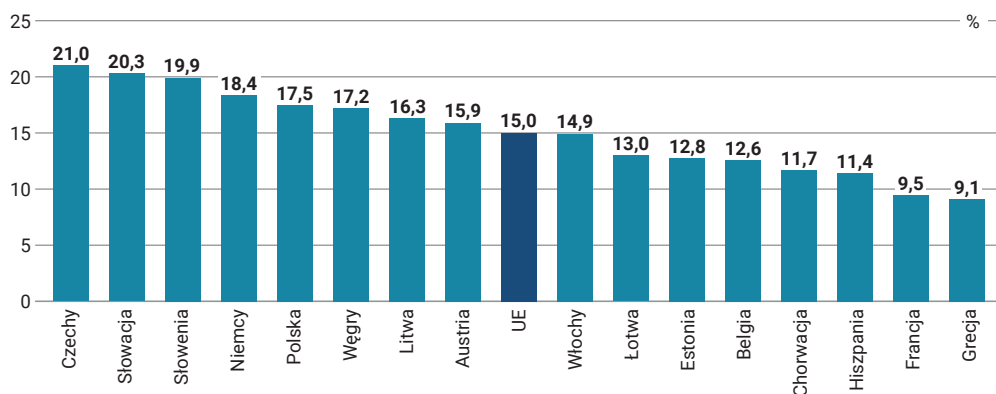
Inny problem wynikający z zarysowanego modelu rozwojowego regionu to uzależnienie eksportu od UE. Widać to zwłaszcza w przypadku państw V4, ale jest charakterystyczne dla niemal całej Europy Środkowej. Pomijając niewielki Luksemburg, cztery na pięć krajów członkowskich cechujących się najwyższą zależnością sprzedaży zagranicznej od rynku unijnego leży w naszej części Europy (zob. wykres 4) – chodzi o Czechy (do UE trafia 82% ich eksportu), Słowację (80%), Węgry (78%) i Polskę (76%).

Taka struktura wymiany handlowej to w znacznej mierze pokłosie właśnie modelu ekonomicznego regionu. W ostatnich dwóch dekadach, gdy UE zachowywała przewagę technologiczną i kapitałową nad resztą świata, dywersyfikacji nie uznawano za konieczną, gdyż rynek europejski był wystarczająco atrakcyjny pod kątem zbytu towarów. Dodatkowo oferował stosunkowo niskie koszty transportu dóbr, jak również brak barier taryfowych i pozataryfowych oraz innych uregulowań technicznych niż pozaunijni rywale, co ma szczególne znaczenie dla mniejszych eksporterów. Nie wiadomo jednak, czy utrzymanie tej tendencji okaże się możliwe w warunkach pogarszającej się konkurencyjności technologicznej wspólnoty, złożoności i wielości tamtejszych regulacji oraz wysokich cen energii. Trudno znaleźć statystyki dokładnie odzwierciedlające poziom biurokracji w UE, lecz od lat problem ten zauważa wielu interesariuszy. Przykładowo w 2019 r. rektorzy 11 uczelni z nowych państw członkowskich w liście otwartym skrytykowali skalę zbiurokratyzowania programu „Horyzont Europa”, która utrudnia im pozyskiwanie środków⁶. Także sama Bruksela dostrzegła wagę problemu i wychodząc naprzeciw oczekiwaniom, opracowała REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme), zakładającą poprawę efektywności regulacyjnej. W obliczu sporego poszerzenia zakresu przepisów związanych z wdrażaniem Europejskiego Zielonego Ładu osiągnięcia tej inicjatywy należy jednak uznać za skromne. Potwierdzają to protesty rolników, niechętnych przede wszystkim nadmiernemu biurokratyzmowi UE,

⁶ *Horizon 2020's excessive bureaucracy for making it harder to win grants*, NCP Brussels, 28.02.2019, ncp.brussels.

czy podobne zarzuty formułowane przez firmy w badaniach przeprowadzanych przez stowarzyszenia branżowe⁷.

Wykres 5. Wartość dodana produkcji przemysłowej do PKB w 2022 roku⁸



Źródło: Bank Światowy.

Europa Środkowa pozostaje ważnym zagłębieniem wytwórczym na potrzeby rynku UE (a zwłaszcza jej zachodniej części), co wyraźnie pokazują statystyki. Spośród państw regionu, dla których aktualne dane są dostępne, sześć wykazywało wyższy od średniej unijnej udział produkcji dodanej przemysłu w PKB (zob. wykres 5) – mowa o Czechach (21,0%), Słowacji (20,3%), Słowenii (19,9%), Polsce (17,5%), Węgrzech (17,2%) i Litwie (16,3%). Wskaźniki te były dużo niższe w przypadku Łotwy (13,0%), Estonii (12,8%) i Chorwacji (11,7%). Warto dodać, że wśród krajów członkowskich, które w ostatnich latach wyróżniały się niższym wzrostem gospodarczym, dominowały te z mniejszą rolą przemysłu w gospodarce – Hiszpania (11,4%), Francja (9,5%) czy Grecja (9,1%). Często charakteryzują się one przy tym niższymi wskaźnikami eksportu i deficytem handlowym, co na ogół koreluje też z wyższym zadłużeniem.

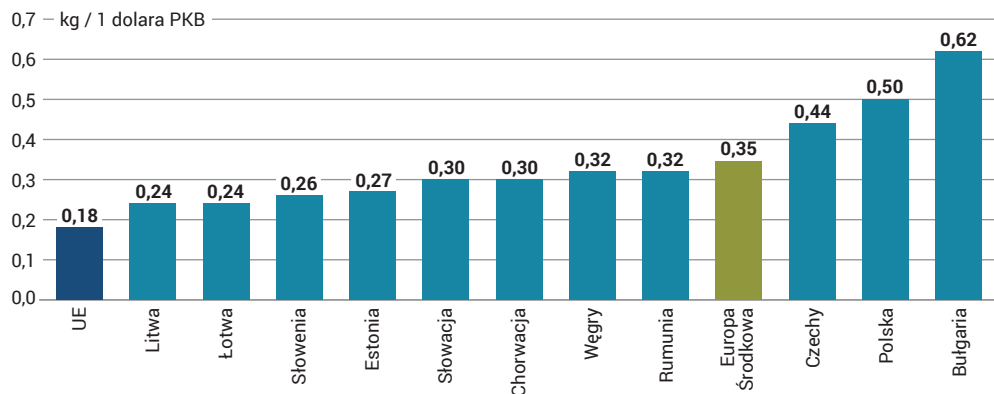
⁷ 2024 Eurochambres Single Market Survey: overcoming obstacles, developing solutions, Eurochambres, stycznia 2024, eurochambres.eu.

⁸ Brak dostępu do danych dotyczących Bułgarii i Rumunii.

III. EUROPEJSKA POLITYKA PRZEMYSŁOWA FAWORYZUJĄCA NAJSILNIEJSZYCH

Dużym wyzwaniem dla ukształtowanego w Europie Środkowej modelu gospodarczego stanie się udźwignięcie kosztów transformacji energetycznej. Region nie jest pod tym względem jednolity. Większość państw dysponuje znacznymi mocami nieemisyjnej energii wytwarzanej w elektrowniach jądrowych. W odmiennej sytuacji znajduje się np. Polska, która w znacznej mierze wciąż opiera swój system energetyczny na węglu i stoi przed nią zadanie szybkiej rozbudowy niskoemisyjnych mocy (reaktorów nuklearnych i OZE), aby zastąpić przestarzałe jednostki konwencjonalne. Wszystkie kraje regionu łączy natomiast jedno – emitują znaczne ilości CO₂ w stosunku do wypracowywanego PKB (zob. wykres 6). W przypadku Bułgarii (0,62 kg na 1 dolara PKB), Polski (0,50) i Czech (0,44) emisje te są najwyższe, jednak nawet regionalni liderzy w tym porównawczym zestawieniu – Łotwa (0,24), Litwa (0,24), Słowenia (0,26) i Estonia (0,27) – notują wartości o ponad 30% wyższe od średniej unijnej (0,18).

Wykres 6. Emisje CO₂ względem PKB w 2020 roku



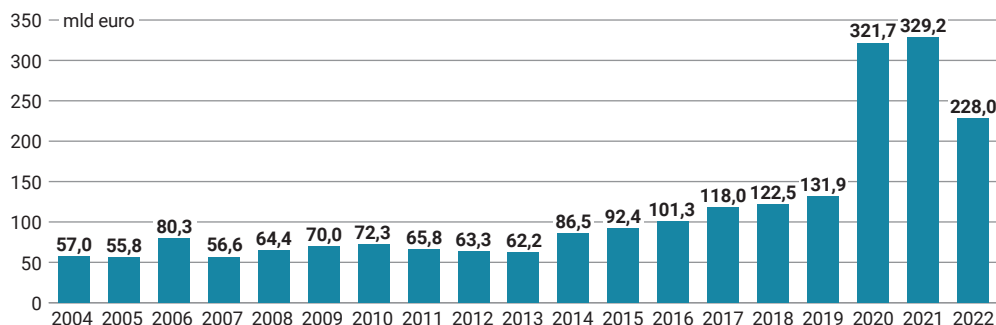
Źródło: Bank Światowy.

Taki stan rzeczy stanowi konsekwencję modelu gospodarczego, jaki uformował się w Europie Środkowej. Nie tylko odziedziczyła ona po okresie socjalizmu znaczne moce w produkcji przemysłowej, lecz także przyciągała w ostatnich trzech dekadach wiele inwestycji z sektorów wytwórczych, stając się istotnym zagłębiem wytwarzającym części i komponenty na potrzeby gospodarki europejskiej. Z uwagi na niższe koszty produkcji do regionu przenoszono liczne pracochłonne aktywności, które wiążą się zarazem z wyższą emisyjnością. Oprócz tego nadrabianie zaległości infrastrukturalnych sprzyjało zwiększaniu potencjału przemysłu ciężkiego. W dzisiejszych realiach wysoki poziom

uprzemysłowienia pociąga też za sobą pewne negatywne implikacje. Państwa Europy Środkowej będą należały do najbardziej obciążonych kosztami transformacji energetycznej w UE, przy czym nieuwzględnienie interesów regionu w jej założeniach może w razie ziszczenia się pesymistycznego scenariusza zakończyć się dekarbonizacją przez deindustrializację.

Problem utraty wartości dodanej w przemyśle coraz częściej dostrzegają państwa Zachodu. Rozpatrywanie lokalizacji fabryk wprzęzonych w łańcuchy dostaw wyłącznie w oparciu o kryteria biznesowe – bez uwzględniania tych związanych z geografiami czy bezpieczeństwem – prowadzi aktualnie do tego, że UE i USA tracą kompetencje (zwłaszcza niezbędny kapitał ludzki) w dziedzinie wytwarzania rozmaitych komponentów, co w wielu przypadkach skutkuje zdominowaniem niektórych rynków przez podmioty z Azji. Za przykład niech posłuży produkcja broni. Kraje zachodnie zlikwidowały fabryki wytwarzające proch strzelniczy, więc mają teraz olbrzymie trudności ze wznowieniem jego produkcji na masową skalę. Dlatego Rosja – mimo dużo niższego potencjału gospodarczego – zyskała sporą przewagę na tym polu. Stary Kontynent napotyka trudności wynikające z tego stanu rzeczy, a taką bazę trudno odtworzyć. Dlatego należy zadbać, aby Unia nie popełniła kolejnych podobnych błędów i nie doprowadziła swymi działaniami do wyniesienia się innych branż przemysłu poza Europę.

Wykres 7. Wartość pomocy publicznej w UE w latach 2004–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Scoreboard State Aid data – New dissemination tool for statistics (2000–2022)*, ec.europa.eu.

Na Zachodzie można dostrzec dwie alternatywne względem siebie metody zapobiegania deindustrializacji. Od czasu pandemii COVID-19 w UE coraz bardziej liberalizuje się zasady udzielania pomocy publicznej, które przez dekady stanowiły fundament funkcjonowania jednolitego rynku. Mimo że od 2014 r. widać wyraźną tendencję wzrostową, jeśli chodzi o wartość zaakceptowanych przez KE wydatków na ten cel, to w ostatnich trzech latach nastąpił

ich bezprecedensowy skok (zob. wykres 7). O ile w latach 2013–2019 tempo wzrostu takich subwencji rosło średnio o 14% rocznie, o tyle w 2020 r. zwiększono je aż o 144%, a następnie utrzymano w kolejnym roku, co miało wesprzeć przedsiębiorców w radzeniu sobie z negatywnymi skutkami pandemii. Przed 2020 r. łączne nakłady krajów UE na pomoc publiczną nie przekraczały 1% PKB, a w następnych trzech latach wahały się już od 1,43% do 2,39% PKB. W 2022 r. doszło wprawdzie do ich wyraźnego spadku (z 329 mld do 228 mld euro), lecz nic nie wskazuje na to, aby ich skala miała wrócić do stanu przedpandemicznego (poniżej 150 mld euro).

Słabość unijnej gospodarki skłania rządy do stosowania subwencji, a Bruksela nie okazuje zbyt silnej determinacji, aby stawić na tym polu opór największym państwom członkowskim. W ostatnich trzech latach ponad połowa (55%) pomocy publicznej KE przypadła na Niemcy i Francję, choć każde z nich generuje obecnie ok. 39% unijnego PKB, a na Europę Środkową, której PKB stanowi 11,5% PKB wspólnoty – jedynie 12,2%. Państwa regionu zapewne nie mogłyby sobie pozwolić na takie wydatki, gdyby nie ich stosunkowo dobra sytuacja budżetowa. Wciąż jednak nie mają one takiego potencjału jak wspomniane Francja i Niemcy, zdolne swoimi wysokimi nakładami na ten cel zupełnie zachwiać zasadami gry na jednolitym rynku. Przykładowo minister gospodarki RFN Robert Habeck zapowiedział w marcu nowy program dotacyjny o wartości 23 mld euro – uruchomienie kontraktów różnicowych⁹.

Dodatkowo kształtujący się obecnie w UE nowy model pomocy publicznej prowadzi do wyścigu o subsydia, gdyż zwłaszcza inwestorzy pozaunijni są coraz bardziej skłonni „rozgrywać” jej członków między sobą. Ogromną dysproporcję w dotacjach zauważa wiele państw UE. W lutym 2023 r. 11 z nich (w tym m.in. środkowoeuropejskie – Czechy, Łotwa, Polska, Słowacja i Węgry) wyraziło obawy o zakres rozluźnienia zasad pomocy publicznej przez KE¹⁰. Aby unaocznić skalę problemu, wystarczy wskazać, że w samym 2022 r. Bruksela wyraziła zgodę na przyznanie na nią 329 mld euro – równowartość siedmioletniego budżetu na politykę spójności¹¹. Zbliżone tendencje były widoczne już wcześniej. Na unijnych mechanizmach uruchamianych w celu pobudzenia potencjału technologicznego, np. Important Projects of Common European Interests (IPCEI), korzystały głównie koncerny z Francji i Niemiec.

⁹ J. Löhr, J. Krembrow, *Milliarden vom Staat für die grüne Produktion*, Frankfurter Allgemeine, 12.03.2024, faz.net.

¹⁰ *Eleven EU countries urge 'great caution' in loosening state aid rules*, Euractiv, 15.02.2023, euractiv.com.

¹¹ M. Sapała, *Cohesion, resilience and values. Heading 2 of the 2021–2027 MFF*, op. cit.

Zupełnie inną drogą poszły Stany Zjednoczone. Wdrożyły one programy subydiowania inwestycji w moce produkcyjne technologii ekologicznych – Inflation Reduction Act (IRA) – i układów scalonych – Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors (CHIPS) and Science Act¹². Pierwszy z nich, wprowadzony w 2024 r., skutecznie wsparł przyciąganie proekologicznych projektów inwestycyjnych, dzięki czemu w 2023 r. ich wartość w całych USA wzrosła o 40%, podczas gdy w UE nie uległa zmianie¹³. Mimo to na razie Unia wciąż utrzymuje nad nimi przewagę w inwestycjach w te technologie – ich wartość wynosi odpowiednio 360 mld i 240 mld dolarów. Co ciekawe, na 10 stanów będących największymi beneficjentami IRA wszystkie mają PKB niższy od ogólnokrajowej średniej. Trafiło do nich 80,5% wspartych programem inwestycji¹⁴. Aż 71% projektów z tej puli dotyczyło sektora produkcji baterii, a po 12% – samochodów elektrycznych i paneli fotowoltaicznych. Podobnie rzecz się miała z programem CHIPS, w ramach którego 70% środków trafiło do biedniejszych stanów¹⁵.

Program IRA jest na tyle atrakcyjny, że przyciąga też europejskich inwestorów, którzy od 2022 r. zainwestowali w USA łącznie 13 mld dolarów. O jego sile stanowią jednolite, proste i bardzo przejrzyste zasady udzielania wsparcia oraz niskie bariery biurokratyczne, co czyni go dostępnym również dla biznesu. Z kolei UE zwiększyła obciążenia formalne w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, nakładając na firmy obowiązek sporządzania raportów o wpływie ich działań na środowisko¹⁶. W dodatku w IRA podwyższono dwukrotnie (do 500 tys. dolarów) kwotę odpisu podatkowego dla MŚP na wydatki badawczo-rozwojowe¹⁷. Zgodnie z analizami branżowymi Amerykanie opracowali ten program tak, żeby zrównać koszty wytwarzania ogniw do aut elektrycznych w Stanach Zjednoczonych i Chinach, co oznacza, że ich produkcja w UE stanie się zdecydowanie najdroższa¹⁸. Ponadto w przeciwieństwie do Brukseli Waszyngton dotuje nie tylko budowę fabryk, lecz także ich funkcjonowanie.

Istotnym problemem w lobbowaniu za interesami Europy Środkowej w polityce przemysłowej pozostaje ogromne niedoreprezentowanie regionu w UE. Według

¹² K. Popławski, *Globalne starcie o elektromobilność...*, op. cit.

¹³ B. Fröndhoff et al., *USA hängen Europa bei Greentech-Wachstum ab*, Handelsblatt, 4.04.2024, handelsblatt.com.

¹⁴ Obliczenia własne na podstawie danych ze strony internetowej Jack Conness, jackconness.com.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ A. Hancock, G. Chazan, S. White, *Germany pushes to exempt SMEs from green reporting rules*, Financial Times, 18.09.2023, ft.com.

¹⁷ R. Buttle, *The Inflation Reduction Act: Three Facts On Taxes And Small Businesses*, Forbes, 2.04.2024, forbes.com.

¹⁸ J. Olk, *Studie zum Subventionsprogramm der USA – Wen der IRA wirklich schmerzt*, Handelsblatt, 5.05.2023, handelsblatt.com.

analiz¹⁹ od 2004 r. 52% czołowych stanowisk w unijnych instytucjach, agendach i jednostkach doradczych obsadzono osobami z Europy Zachodniej, 31% przypadło Europie Południowej, 8% – Europie Północnej, a jedynie 9% – Europie Środkowej, mimo że mieszka tam 22% ludności wspólnoty²⁰. W dodatku ten stan rzeczy zmienia się bardzo wolno – w obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego kandydaci z regionu objęli 14% wpływowych funkcji. Sytuacja wygląda jeszcze gorzej, jeśli weźmiemy pod uwagę tylko instytucje. Najwyższe posady w ostatniej kadencji objęło w nich zaledwie 6% osób z Europy Środkowej, tyle samo co z najsłabiej zaludnionej Europy Północnej i o wiele mniej niż z południa (35%) czy zachodu kontynentu (53%).

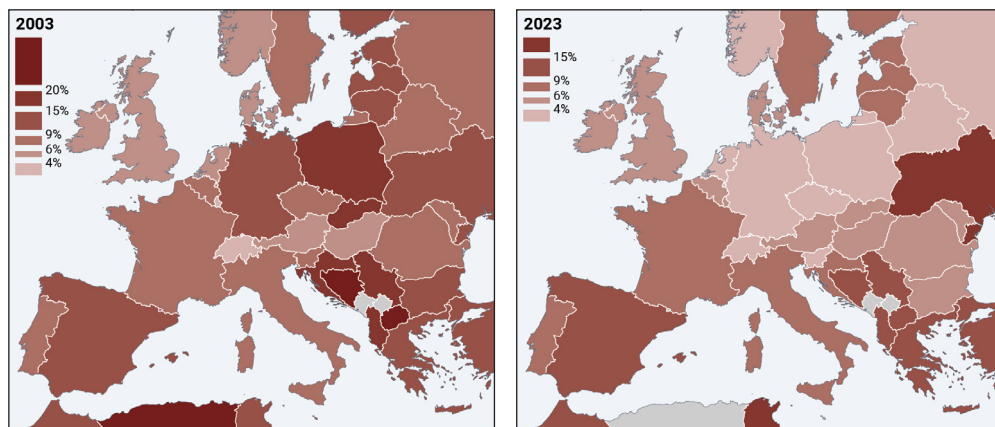
¹⁹ L. Jakobsen, *Geographical Representation in EU Leadership Observatory 2024*, European Democracy Consulting, 8.04.2024, eudemocracy.eu.

²⁰ W analizie uwzględniono tylko najwyższe stanowiska w instytucjach europejskich, np. dyrektorów generalnych w poszczególnych dyrekcjach generalnych.

IV. WYCZERPYWANIE SIĘ KAPITAŁU LUDZKIEGO

Przystępując do UE, państwa Europy Środkowej dysponowały, jak się w owym czasie zdawało, jednym wielkim atutem – niewyczerpanym rezerwuarem niedrogich i dobrze wykwalifikowanych pracowników. W 2003 r. w wielu krajach regionu stopa bezrobocia przekraczała 10%, a w takich jak Polska, Słowacja czy Chorwacja sięgała niemal 20% (zob. mapa). Po 20 latach członkostwa Europa Środkowa znajduje się już jednak w zupełnie innym położeniu – Polska (2,8%), Czechy (2,8%), Węgry (3,9%) czy Bułgaria (4,6%) należą do państw o najniższym odsetku bezrobotnych w UE. Na tym tle dużo słabiej wypada południe kontynentu, które od czasu kryzysu strefy euro doświadczyło znacznego pogorszenia koniunktury ekonomicznej. Bezrobocie już od dekady osiąga tam wysokie pułapy: w 2023 r. w Grecji wynosiło 9,3%, w Hiszpanii – 11,3%, w Portugalii – 6,5%, a we Włoszech – 8%.

Mapa. Bezrobocie w państwach UE w 2003 i 2023 roku



Źródło: MFW.

Należy też odnotować inne, nie tak pozytywne implikacje korzystnej sytuacji na rynku pracy w Europie Środkowej. Niskie bezrobocie przy malejącym potencjale demograficznym ogranicza możliwości przyciągania nowych inwestycji o większej skali, dlatego w kolejnych latach nie może być już mowy o opieraniu wzrostu gospodarczego na założeniu dysponowania niekończącym się rezerwuarem wykwalifikowanych pracowników. Kluczowe wydaje się zatem poszukiwanie dróg rozwijania istniejących zasobów kapitału ludzkiego, tak żeby zatrudnieni mieli szansę zwiększać swoją produktywność poprzez uczestnictwo w bardziej innowacyjnych przedsięwzięciach.

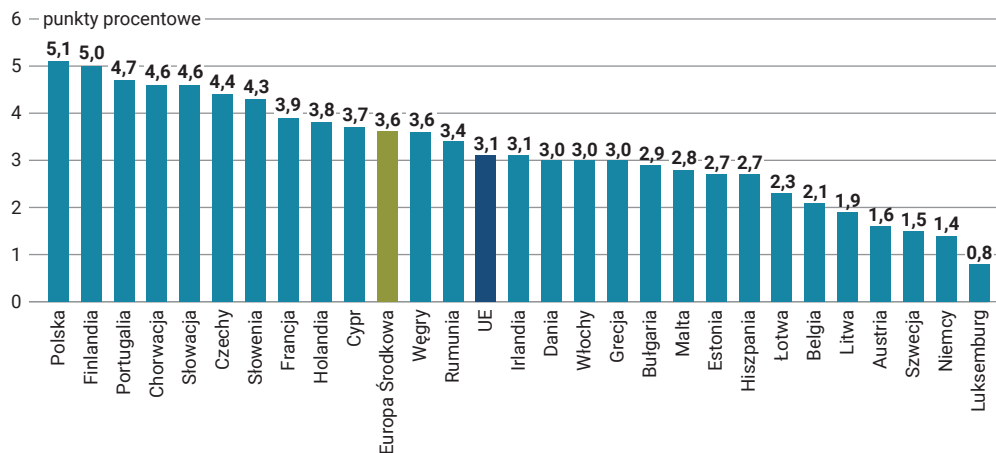
Niska stopa bezrobocia to nie tylko efekt dynamicznego rozwoju regionu. Ostatnie 20 lat to także czas znacznego spadku liczby jego ludności. Ceną za podjęty wysiłek transformacyjny, skutkujący w wielu krajach przedłużającymi się okresami wysokiego bezrobocia i niskich płac, były intensywne procesy migracyjne. O ile w latach 2003–2022 UE powiększyła się o 3,5% osób, o tyle Europa Środkowa skurczyła się o 6,1%. W największym stopniu doświadczyły tego zjawiska Łotwa (-17,9%), Litwa (-17,1%), Bułgaria (-16,9%), Rumunia (-11,7%) i Chorwacja (-10,4%). Do chlubnych wyjątków należały Słowenia, Czechy i Słowacja, które odnotowały przyrost populacji – odpowiednio o 5,8%, 4,7% i 1,1%.

Dane dotyczące rynku pracy nie odzwierciedlają jednak w pełni skali problemu, z jakim mierzyć się będzie Europa Środkowa w najbliższych latach. Region doświadczał wprawdzie zmniejszania się liczby ludności już od początku członkostwa w UE, lecz następowało to w korzystnych warunkach demograficznych, przy stosunkowo młodej strukturze demograficznej. W 2003 r. mediana wieku mieszkańców Unii wynosiła według Eurostatu 38 lat, a po jej rozszerzeniu w 2004 r. – 39. Obecnie sytuacja jest o wiele gorsza. W 2023 r. w Europie Środkowej wskaźnik ten oscylował w okolicach 44 lat, a w całej UE wzrósł do 44,5 roku.

Również pod tym względem region cechuje się zróżnicowaniem. Słowacja (42,2), Estonia (42,3) czy Polska (42,6) utrzymują się poniżej średniej unijnej mediany wieku, lecz Bułgaria (46,8) czy Chorwacja (45,4) wyraźnie ją już przekroczyły. Dla porównania trzeba jednak dodać, że w Stanach Zjednoczonych – mimo wysokiego poziomu rozwoju i dużo słabiej rozbudowanego systemu osłon socjalnych – jest ona znacznie niższa i wynosi 38,1 roku. Oznacza to, że USA jeszcze przez przynajmniej dwa dziesięciolecia będą wciąż dysponowały sporymi zasobami kapitału ludzkiego, natomiast w UE niedobór siły roboczej staje się już powszechny.

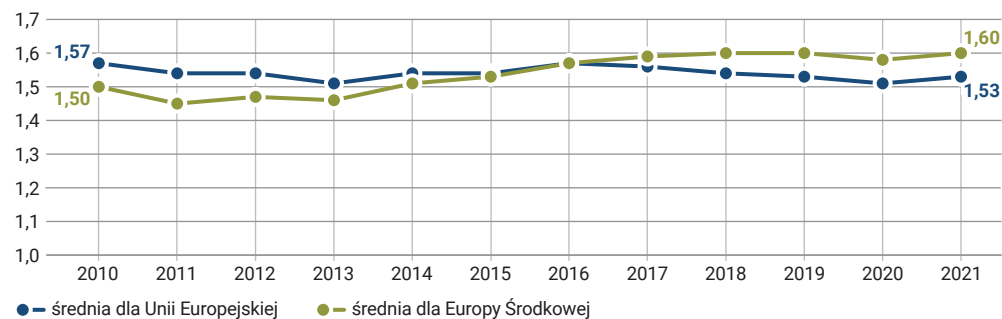
Problem niedoboru pracowników będzie się najprawdopodobniej szybko pogłębiał. Zgodnie z danymi Eurostatu (zob. wykres 8) w Europie Środkowej starzenie się społeczeństw przebiega najszybciej w UE, gdzie proces ten i tak przybrał na sile. Między 2012 a 2022 r. odsetek ludzi w wieku 65 lat i wyższym wzrósł w regionie o 3,6 p.p., a w Unii – o 3 p.p. W pierwszej dekadzie najszybciej starzejących się państw członkowskich znajduje się aż pięć z tej części kontynentu, przy czym Polska zajmuje w tym niechlubnym zestawieniu pozycję lidera. Warto przy tym zwrócić uwagę, że o ile w pierwszej dekadzie członkostwa w UE depopulacja Europy Środkowej wynikała głównie z emigracji, o tyle w późniejszym okresie przyczyniało się do niej przede wszystkim gwałtowne przyspieszenie procesów starzenia się ludności.

Wykres 8. Wzrost odsetka osób w wieku 65 lat i wyższym między 2012 a 2022 rokiem



Źródło: Eurostat.

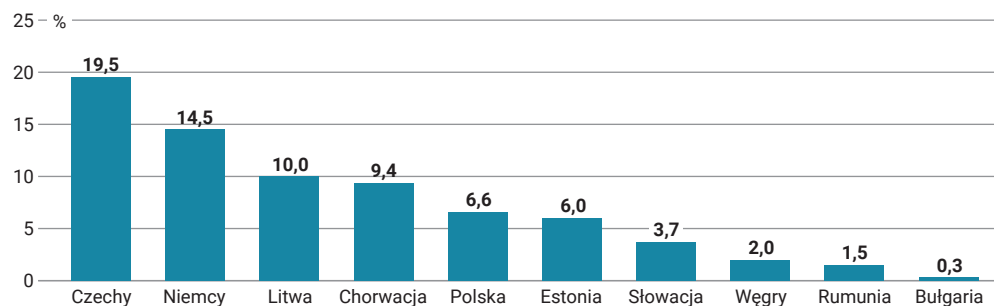
Wykres 9. Porównanie wskaźnika dzietności kobiet dla Europy Środkowej i całej UE



Źródło: Eurostat.

De facto jedyna pozytywna informacja dotycząca demografii w regionie wiąże się z widoczną w ostatnich latach tendencją zwykłą w dziedzinie dzietności (zob. wykres 9). Po wyraźnym jej obniżeniu do ok. 1,45 w okresie gorszej koniunktury na Starym Kontynencie w latach 2011–2012 nastąpił wzrost. Od kilku lat wskaźnik rozrodzności utrzymuje się w okolicach 1,6. Co więcej, od 2017 r. Europa Środkowa przegoniła pod tym względem średnią dla całej UE. Ten stan rzeczy nie powinien jednak wywoływać nadmiernego zadowolenia. Współczynnik ten jest wciąż daleki od minimalnego gwarantującego zastępowalność pokoleń, który wynosi 2,1. Dodatkowo niektóre państwa regionu znacznie odbiegają na tym polu od pozostałych: Litwa (1,36) i Polska (1,33) należą do krajów członkowskich o najniższych wskaźnikach rozrodzności w UE.

Wykres 10. Udział migrantów wśród pracowników w 2023 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie statystyk urzędów pracy i zakładów ubezpieczeń społecznych poszczególnych państw.

Zarazem istnieją dwa trendy, które być może złagodzą problem niedoboru rąk do pracy w regionie. Pierwszy z nich to wyraźnie postępujący się w ostatnich latach napływ migrantów (zob. wykres 10). W przewodzących pod tym względem Czechach niemal co piąty zatrudniony pochodzi spoza kraju, co sprawia, że wyprzedzają one Niemcy, od co najmniej pół wieku będące państwem imigracyjnym. Należy przy tym podkreślić specyfikę Czech – łączą je bliskie więzi kulturowe ze Słowacją, stąd duża grupa jej obywateli wśród ludności napływowej (w 2023 r. stanowili oni 23% zatrudnianych nad Wełtawą obcokrajowców). Ponadto już 35% pracowników z zagranicy stanowią tam Ukraińcy.

Następne miejsca pod kątem zatrudnienia cudzoziemców zajmują Litwa (10%) i Chorwacja (9,4%). W pierwszym z tych krajów w 2023 r. doszło do skokowej wyżki ich liczby o 65%, głównie za sprawą napływu Białorusinów i Ukraińców. Z kolei w Chorwacji niemal połowa pracowników z zagranicy pochodzi z Bałkanów Zachodnich, a 35% z Azji – głównie z Filipin, Indii i Nepalu. Średni na tle regionu udział obcokrajowców wśród zatrudnionych notują Polska (6,6%) i Estonia (6%), stosunkowo niski – Słowacja (3,7%) Węgry (2%) i Rumunia (1,5%) – a zupełnie marginalny – Bułgaria (0,3%). Warto jednak zauważyć, że za sprawą wojny na Ukrainie napływ przybyszów, w tym z Azji, do Europy Środkowej znacząco przyspieszył. Stopniowo wzrasta tam też liczba Białorusinów, co również może w najbliższej przyszłości pobudzić imigrację z tego kraju.

Druga widoczna tendencja to postępująca robotyzacja, choć w niektórych państwach proces ten spowalnia. Nasycenie produkcji robotami przemysłowymi było w 2021 r. szczególnie wysokie w Słowenii (249 robotów na 10 tys. pracowników), a dosyć wysokie w Czechach (168), na Słowacji (143) i na Węgrzech (115). Dużo niższe wartości tego wskaźnika zarejestrowano w Polsce (63), Estonii (34), Rumunii (33), na Litwie (30) czy w Bułgarii (23), a niemal zerowe – w mniej

uprzemysłowionych Chorwacji (11) czy na Łotwie (11)²¹. W latach 2019–2021 tylko Słowenia utrzymała bardzo wysokie tempo wzrostu stopnia robotyzacji (o 55%, do 284), dzięki czemu awansowała w tej klasyfikacji z 17. na 11. miejsce na świecie. W Czechach nastąpiła zaś zwyżka jedynie o 17%, a na Słowacji – zaledwie o 9% (to rezultaty zdecydowanie poniżej średniej globalnej, wynoszącej 28%)²². Większość pozostałych państw regionu odnotowała wzrosty w przedziale od 30 do 40%, niemniej z uwagi na to, że w ich przypadku punkt odniesienia stanowią relatywnie niskie poziomy robotyzacji, w najbliższej przyszłości kraje te raczej nie dołączą do czołówki światowej. W 2021 r. w tym obszarze przodowały Korea Południowa (1000), Singapur (670), Japonia (399), Niemcy (397), Chiny (322) i Szwecja (321).

Wyniki te świadczą o tym, że napływ migrantów (zwłaszcza z Ukrainy) ograniczał presję na zakup robotów przemysłowych. Rozkwit robotyzacji hamowały jednak także pogorszenie koniunktury w ostatnich kryzysowych latach (szczególnie w Czechach i na Słowacji) oraz wygaszanie modelu przyciągania dużych inwestycji w postaci nowoczesnych fabryk, głównie z branży motoryzacyjnej. Ze względu na słabnięcie miejscowych koncernów samochodowych i towarzyszącą temu wzmożoną rywalizację (również z Europą Zachodnią) o inwestycje z zakresu elektromobilności przed niektórymi państwami regionu majaczy widmo utraty mocnej pozycji poddostawców dla producentów aut²³. Jednocześnie jednak widać, że nakłady na robotyzację to domena dwóch rodzajów krajów – tych wysoko rozwiniętych, które nie chcą się poddać deindustrializacji mimo tendencji do wzrostu kosztów płac (chodzi np. o RFN czy Szwecję), oraz tych, które mimo pozostawania na niższym szczeblu rozwojowym wykazują mocno rozbudzone aspiracje na polu produkcji przemysłowej (jak choćby Chiny).

²¹ Zob. baza danych [The Robot Report](https://therobotreport.com), therobotreport.com.

²² *Ibidem*.

²³ K. Popławski, *Globalne starcie o elektromobilność...*, *op. cit.*

V. PROBLEM NIEDOSTATECZNYCH ŚRODKÓW NA INNOWACYJNOŚĆ

Szansą na dogonienie państw Europy Zachodniej wydawała się dotąd unijna polityka spójności, zakładająca m.in. zmniejszenie dysproporcji gospodarczych i społecznych między regionami. Jak pokazują doświadczenia wydatkowania WRF na lata 2014–2020, fundusze wprawdzie wspierają niwelowanie podziałów w obszarze infrastrukturalnym, lecz jedynie w ograniczonym stopniu są w stanie zasypywać przepaść między bardziej i mniej zamożnymi krajami. Pomimo dekad transformacji większości państw Europy Środkowej lata zapóźnień związanych z systemem nakazowo-rozdzielczym czy odziedziczonym po poprzednim ustroju stanem infrastruktury transportowej oraz brakiem odpowiednich nakładów na badania i rozwój (B+R) wciąż stanowią dla nich istotną barierę rozwojową.

Od lat kraje tej części kontynentu przeznaczają na B+R stosunkowo niewielki procent PKB. Według danych Eurostatu za 2022 r. wydatki na ten cel każdego z państw regionu są niższe od średniej unijnej (2,24%)²⁴. Proporcjonalnie największą część swojego PKB wyasygnowała na nie Słowenia (2,18%), zajmująca pod tym względem dopiero ósmą lokatę w UE. Drugie są Czechy (1,96%), znajdujące się na 10. pozycji. Polska z nakładami o równowartości 1,46% PKB plasuje się na 14. miejscu. Poniżej 1% PKB wydają na sektor B+R Rumunia (0,46% – to zarazem najmniej w całej Unii), Łotwa (0,75%), Bułgaria (0,77%) i Słowacja (0,98%). Dla porównania Korea i USA przeznaczają na ten cel odpowiednio niemal 5% i 3,5% PKB, a krajom członkowskim przewodzą Belgia i Szwecja (po 3,4%), Austria (3,2%) oraz Niemcy (3,1%).

Problem zbyt niskich nakładów na B+R wynika nie tylko z mniejszej zamożności państw Europy Środkowej. Podmioty tam funkcjonujące należą najczęściej do sektora MŚP, a ponadto osiągają zazwyczaj niewysokie marże, przez co mają zdecydowanie bardziej ograniczone możliwości podjęcia ryzyka inwestowania w innowacyjność. Podobnie wygląda kwestia ubiegania się o granty. Choć wiele firm z regionu dysponuje nowatorskimi produktami, usługami lub modelami biznesowymi, to często nie mają one kadr pozwalających skutecznie aplikować o krajowe lub unijne dofinansowania. Innym problemem jest brak wiedzy o sposobach ubiegania się o nie.

²⁴ *R&D expenditure*, Eurostat, ec.europa.eu/eurostat.

Szansę na pozyskanie pieniędzy na badania i rozwój dla krajów naszej części kontynentu niosą programy ramowe. W poprzednich ramach finansowych (na lata 2014–2020) był to „Horyzont 2020”, a obecnie (na lata 2021–2027) – „Horyzont Europa”. Wciąż istnieją jednak duże dysproporcje w podziale budżetów tych programów. W przypadku pierwszego z nich ponad 95% zespołów badawczych, które otrzymały granty, pochodziło z Niemiec, Wielkiej Brytanii (przed jej wystąpieniem z UE) i Francji.

Unia ma świadomość tego problemu, o czym świadczy wprowadzenie do „Horyzontu Europa” nowego komponentu o nazwie *Szersze uczestnictwo i wzmacnianie Europejskiej Przestrzeni Badawczej (Widening participation and strengthening the European Research Area)*²⁵, skierowanego do tzw. krajów wideningowych. Zgodnie z unijną terminologią do grupy tej należą państwa, które na przestrzeni lat brały udział w niewielu projektach finansowanych z programów ramowych UE²⁶, w tym środkowoeuropejskie, ale wartość środków alokowanych na ten cel w skali całego projektu jest znikoma.

W 2019 r. ministrowie krajów członkowskich odpowiedzialni za obszar B+R porozumieli się, że państwa wideningowe będą miały zagwarantowane 3,3% z 95,5 mld euro przeznaczonych na „Horyzont Europej”²⁷. Do grudnia 2022 r. na projekty z tej puli wyasygnowano zaledwie niecałe 800 mln euro, przy czym wykorzystanie budżetu sięgnęło 20,5 mld euro, więc owe 0,8 mld euro stanowiło raptem 4% wszystkich wydatkowanych funduszy²⁸. Celem wskazywanym przez Europejską Radę Innowacyjności (European Innovation Council, EIC) jest zwiększenie udziału tych krajów w programie do minimum 15%²⁹. Mogłoby to pozwolić na równomierny rozwój sektora B+R w UE, szczególnie wobec jej ambicji uzyskania autonomii strategicznej w wymiarze gospodarczym oraz wzmocnienia europejskiej polityki przemysłowej, aby móc konkurować

²⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady ws. programu „Horyzont Europa” kwalifikują się do niego: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

²⁶ Należą do nich: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry, a także kraje stowarzyszone z programem „Horyzont Europa”: Albania, Armenia, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Gruzja, Kosowo, Macedonia Północna, Maroko, Mołdawia, Serbia, Tunezja, Turcja, Ukraina oraz Wyspy Owcze. Ponadto do tego grona wlicza się terytoria zamorskie: Azory, Gujanę Francuską, Gwadelupę, Maderę, Majottę, Martynikę, Reunion, Saint-Martin i Wyspy Kanaryjskie.

²⁷ *What's the deal with Horizon Europe Widening*, Science Business, 7.09.2022, sciencebusiness.net.

²⁸ *Horizon Europe strategic plan 2025–2027 analysis*, Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji (Komisja Europejska), maj 2023, s. 112, op.europa.eu.

²⁹ *EIC Board Statement. Recommendations for increasing participation of high potential innovators from widening countries to EIC programmes*, European Innovation Council, 31.07.2023, eic.ec.europa.eu.

technologicznie z Chinami i USA, jak również osiągnięcia pełnej neutralności klimatycznej do 2050 r.

Z budżetu na lata 2014–2020³⁰ Europa Środkowa otrzymała z Brukseli łącznie niemal 45% środków (243 mld z 547 mld euro) przyznanych wszystkim 28 krajom członkowskim³¹ w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF)³². Ogółem w skali całej UE najwięcej środków z ESIF przeznaczono na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF) – ok. 42% (230 mld euro), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD) – ok. 25% (136 mld euro) – oraz Europejski Fundusz Społeczny (ESF) – 19% (104,4 mld euro). Tylko 11% z puli trafiło do CF³³, którego największymi beneficjentami są kraje Europy Środkowej. Z łącznego budżetu CF, wynoszącego 61,5 mld euro, aż 55 mld, czyli niemal 90% środków, dostało 11 państw regionu.

Najważniejsze źródło wsparcia dla państw naszej części kontynentu to ERDF – łącznie otrzymały one stamtąd 105 mld euro, co stanowi ponad 45% budżetu funduszu na lata 2014–2020. Kluczowe znaczenie dla krajów regionu ma też EAFRD – w WRF na lata 2014–2020 skierowano do nich niemal 37% jego środków (ok. 50 mld ze 130 mld euro). Ze względu na kryteria populacyjne i gospodarcze w pierwszej dziesiątce państw korzystających ze wszystkich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 plasują się cztery z Europy Środkowej: Polska (pierwsze miejsce, 91,2 mld euro), Rumunia (piąte, 35,2 mld euro), Węgry (ósmie, 27,2 mld euro) i Czechy (dziewiąte, 25,8 mld euro).

Na politykę spójności, tworzoną przez cztery fundusze strukturalne – ERDF, ESF, CF i Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI) – idzie aż jedna trzecia unijnego budżetu, przy czym dwa pierwsze dostępne są dla wszystkich krajów UE. W WRF na lata 2014–2020 na ten cel przeznaczono 533 mld euro, z czego ok. 405 mld euro stanowiły środki przyznane przez UE,

³⁰ Budżet ESIF na lata 2014–2020 wyniósł ok. 740 mld euro, z czego ok. 547 mld stanowiły środki przyznane przez UE, a 193 mld – wkłady państw.

³¹ Wliczając Wielką Brytanię, która wystąpiła z UE 31 stycznia 2020 r.

³² Na ESIF składa się pięć funduszy: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (European Regional Development Fund, ERDF), Fundusz Spójności (Cohesion Fund, CF), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD), Europejski Fundusz Morski i Rybacki (European Maritime and Fisheries Fund, EMFF) oraz Europejski Fundusz Społeczny (European Social Fund, ESF).

³³ Fundusz Spójności służy państwom członkowskim, których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej unijnej. W okresie programowania lat 2021–2027 z CF korzystało 15 krajów: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

a 128 mld euro – wkłady państw. Mimo tak wysokiej kwoty alokacji toczy się spór o jej skuteczność.

Naukowcy z uniwersytetów w Mannheim i Aarhus oraz Centrum Jacques’a Delorsa w Berlinie w opublikowanym pod koniec marca 2023 r. badaniu stwierdzili, że polityka spójności jest efektywna z szerszej perspektywy, realizuje cel zmniejszania nierówności międzyregionalnych oraz przyczynia się do umiarkowanego wzrostu gospodarczego, lecz alokowane w niej fundusze trafiają do najbogatszych podmiotów, co pogłębia nierówności wewnątrzregionalne. Ostrzegli, że może to prowadzić do rosnącego niezadowolenia społecznego wśród tych, którzy „zostali pozostawieni w tyle”, a to z kolei – przełożyć się na nastroje i preferencje polityczne takich grup jako wyborców³⁴. Autorzy wskazują także, że po rozszerzeniu w 2004, a następnie w 2007 (Rumunia i Bułgaria) i 2013 r. (Chorwacja) średni unijny PKB *per capita* obniżył się, co sprawiło, że wiele regionów UE-15 utraciło szanse na uzyskanie większych środków, bowiem te są kierowane głównie do obszarów z PKB wynoszącym poniżej 75% średniej unijnej.

Łącznie do końca 2023 r. państwa członkowskie rozliczyły 93% funduszy europejskich przyznanych im w WRF na lata 2014–2020, przy czym średnia dla krajów Europy Środkowej wyniosła niemal 110%. Oznacza to, że wykorzystywały one więcej pieniędzy, niż im pierwotnie przydzielono (w kolejnych latach kwotę tę minimalnie – choć systematycznie – zwiększano). Z uwagi na pandemię COVID-19 i wynikającą z niej niemożność zrealizowania znacznej części projektów w wyznaczonym terminie czas na wydanie tych funduszy został przedłużony. Do 2020 r. państwa wykorzystywały bowiem jedynie 52% z nich. Na takie posunięcie zdecydowano się zatem, żeby reszta przyznanej im puli nie przepadła.

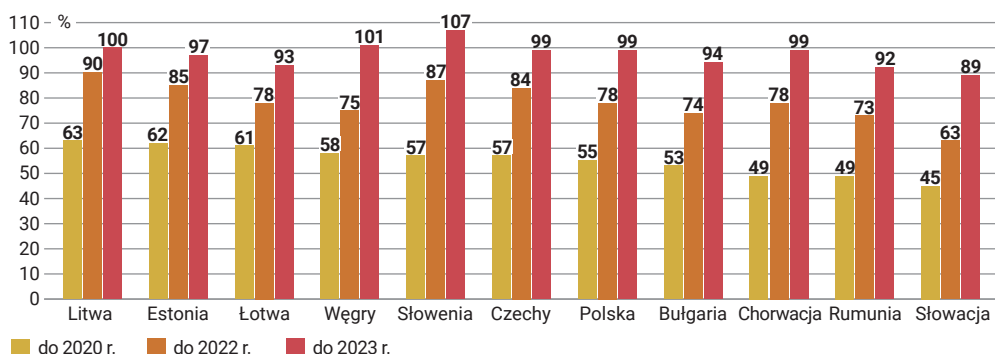
Według danych KE do końca 2023 r. spośród krajów Europy Środkowej najlepiej z zagospodarowaniem środków poradziły sobie Słowenia (107%), Węgry (101%) i Litwa (100%), a najslabiej – Słowacja (89%), Rumunia (92%) i Łotwa (93%) – zob. wykres 11.

Podstawową przyczyną takiego obrotu spraw są wciąż ograniczenia administracyjno-biurokratyczne w większości państw (głównie niewystarczająca liczba urzędników i ekspertów do przygotowania i rozliczenia projektów oraz

³⁴ V. Lang, N. Redeker, D. Bischof, *Place-Based Policies and Inequality Within Regions*, 30.03.2023, za: OSF Preprints, osf.io.

przeprowadzenia procedur przetargowych). Do końca 2022 r. Słowacja i Rumunia wydały odpowiednio zaledwie 63% i 73% przyznanych im pieniędzy. Pod koniec stawki znajdowała się wtedy również Bułgaria (74%), jednak w ciągu następnego roku w jej przypadku nastąpiła zauważalna poprawa dzięki wydłużeniu czasu na absorbcję środków z poprzednich ram finansowych do 2023 r., zgodnie z zasadą „n+3”³⁵. Przez ostatnie trzy lata największy postęp w wykorzystaniu funduszy osiągnęły Słowenia i Chorwacja (po 50 p.p.), które wcześniej tradycyjnie mierzyły się z problemem ich niskiego przyswajania.

Wykres 11. Wykorzystanie funduszy strukturalnych i inwestycyjnych przez państwa regionu

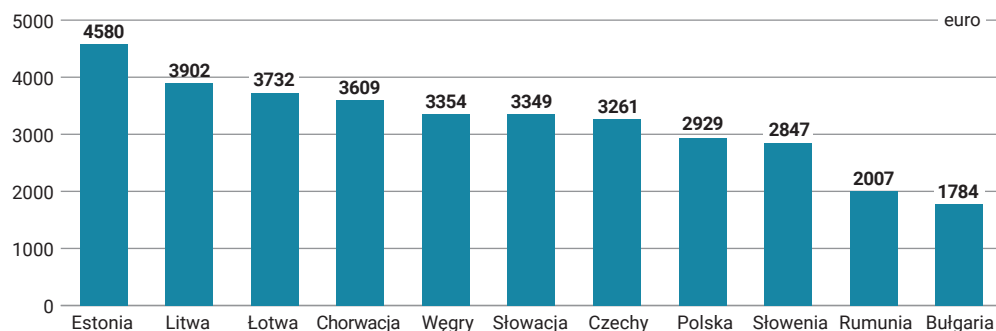


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, ec.europa.eu.

Spośród państw regionu najwięcej środków w ramach ESIF w przeliczeniu na mieszkańca wykorzystały państwa bałtyckie (Estonia – 4580 euro, Litwa – 3900, Łotwa – ponad 3700), a najmniej – Rumunia i Bułgaria (odpowiednio ponad 2000 i ponad 1780 euro) – zob. wykres 12. Wynik tych pierwszych wiąże się z dużymi nakładami na projekty z zakresu infrastruktury transportowej (zwłaszcza budowę krajowych odcinków korytarza Rail Baltica – linii kolejowej o europejskim rozstawie szyn, tj. 1435 mm, łączącej m.in. Warszawę, Kowno, Rygę, Tallinn i Helsinki) i energetycznej, a także na edukację oraz badania i rozwój.

³⁵ Zasada „n+3” wydłuża czas na realizację i rozliczenie projektów dofinansowanych ze środków unijnych. W praktyce oznacza to, że z funduszy na lata 2014–2020 można było korzystać do 2023 r.

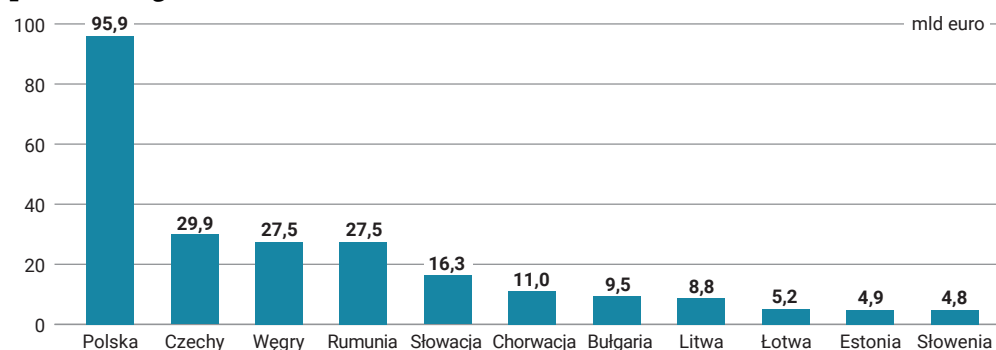
Wykres 12. Wykorzystanie funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 *per capita* przez poszczególne państwa regionu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, ec.europa.eu.

Największym nominalnym beneficjentem środków przyznawanych w ramach polityki spójności³⁶ jest od lat Polska, która z budżetu na lata 2014–2020 zaabsorbowała niemal 96 mld euro (zob. wykres 13). Na kolejnych miejscach znalazły się Włochy (51 mld euro) i Hiszpania (39 mld euro), a wśród państw regionu – Czechy (prawie 30 mld euro), Węgry i Rumunia (po 27,5 mld euro). Z kolei dzięki wydłużeniu czasu na wykorzystanie funduszy do końca 2023 r. stopień realizacji projektów przez poszczególne kraje Europy Środkowej okazał się bardzo wysoki (zob. wykres 14). Najlepiej poradziły sobie Słowenia (116%) i Litwa (107%), a relatywnie najslabiej – Słowacja (93%), Łotwa (95%) i Rumunia (97%).

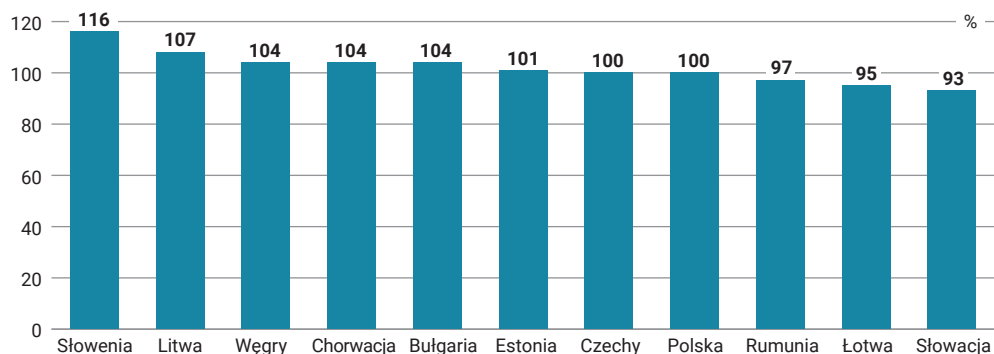
Wykres 13. Wykorzystanie środków z polityki spójności przez poszczególne państwa regionu do końca 2023 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, ec.europa.eu.

³⁶ Budżet na politykę spójności w WRF na lata 2014–2020 wyniósł 533 mld euro, z czego ok. 405 mld stanowiły środki przyznane przez UE, a 128 mld – wkłady państw.

Wykres 14. Wykorzystanie środków z polityki spójności przez poszczególne państwa regionu do końca 2023 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, ec.europa.eu.

Z Funduszu Spójności (zob. wykres 15), z którego środki trafiają w głównej mierze do państw „nowej” Unii, również w największym stopniu korzysta Polska, która otrzymała 40% łącznej puli (27,5 mld euro). Kolejne lokaty zajmują Rumunia (7,4 mld euro), Czechy (7,4 mld euro) i Węgry (7,3 mld euro). Efektywność wykorzystania pieniędzy wygląda podobnie jak przy polityce spójności – w czołówce plasują się Słowenia (116%) i Litwa (107%) oraz Bułgaria, Chorwacja i Węgry, które w ostatnich latach znacznie się pod tym względem poprawiły. Stosunkowo największe problemy z alokacją pozyskiwanych funduszy mają natomiast nadal Łotwa (86%, tj. 1,2 mld euro) i Słowacja (88%, 4 mld euro). Na w miarę wysoki stopień wydatkowania pieniędzy z CF oddziałuje fakt, że ponad połowę jego budżetu (ok. 38 mld euro) przeznaczona jest na rozwój infrastruktury transportowej – w tym linii kolejowych – w czym kraje regionu mają spore doświadczenie³⁷.

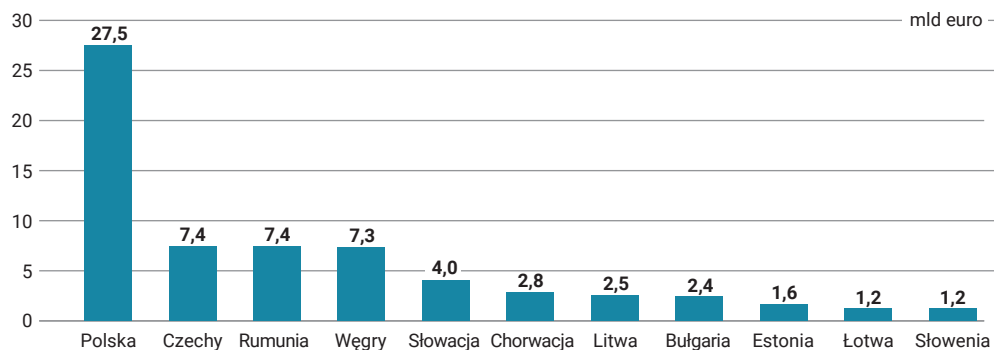
Najwięcej środków *per capita* w ramach CF otrzymały państwa bałtyckie (Estonia – ok. 3,7 tys. euro, Litwa – 3,1 tys., Łotwa – 2,9 tys.), a także Słowacja (3 tys.), co wiąże się ze stosunkowo dużymi nakładami tych państw na projekty infrastrukturalne, sektor B+R, ochronę środowiska, edukację i wsparcie rynku pracy

Infrastruktura transportowa w Europie Środkowej wciąż wymaga znacznych inwestycji, w tym budowy nowych i modernizacji istniejących połączeń drogowych i kolejowych w ramach sieci TEN-T, szczególnie na linii północ-południe,

³⁷ TEN-T to instrument służący koordynowaniu oraz zapewnianiu spójności i komplementarności inwestycji infrastrukturalnych w całej UE. W jego ramach istnieją sieci: bazowa (stanowiąca podstawę rozwoju sieci transportowej, która ma zostać zrealizowana przez państwa członkowskie do 2030 r.), rozszerzona (do 2040 r.) i kompleksowa (do 2050 r.). W ramach niedawnych prac nad rewizją sieci TEN-T wyznaczono nowe korytarze transportowe – jest ich teraz dziewięć. Cztery z nich są rozszerzone na Ukrainę i Mołdawię.

budowy kolei dużych prędkości oraz poprawienia komunikacji w regionie i z Ukrainą, czego przykładem jest m.in. rewizja TEN-T zakładająca rozszerzenie czterech korytarzy transportowych na Ukrainę i Mołdawię.

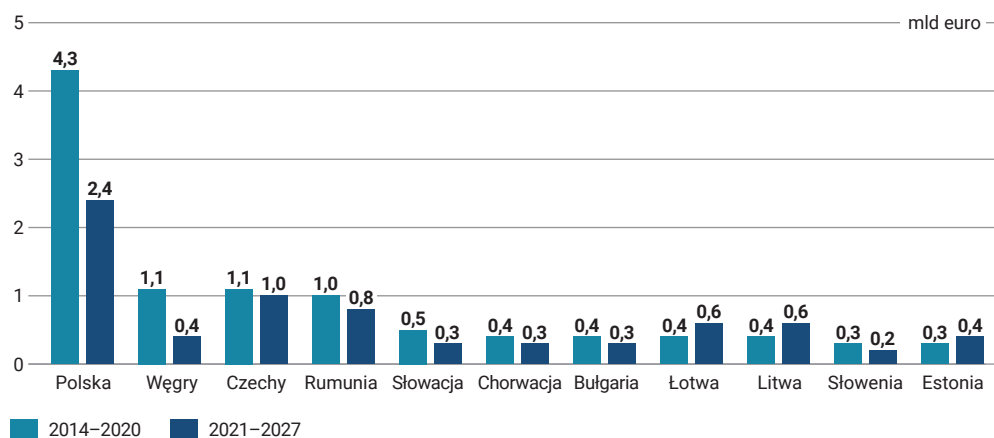
Wykres 15. Wykorzystanie środków z Funduszu Spójności przez poszczególne państwa regionu do końca 2023 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, ec.europa.eu.

Kraje naszej części kontynentu odnoszą znaczące sukcesy w aplikowaniu o fundusze z instrumentu Łącząc Europę w obszarze transportu (Connecting Europe Facility, CEF Transport), w którym dofinansowania przyznaje się poprzez nabory. Powołano go, aby wspomagać przedsięwzięcia związane z budową i modernizacją infrastruktury transportowej w ramach sieci bazowej i kompleksowej TEN-T. Priorytetową rolę odgrywają w nim inwestycje w infrastrukturę kolejową, na co przeznaczają się każdorazowo ok. 75% funduszy. Łączny budżet CEF Transport na lata 2014–2020 wyniósł 22,89 mld euro. To zbyt mało w stosunku do potrzeb związanych z planami dostosowania infrastruktury liniowej i punktowej do wymogów sieci bazowej TEN-T do 2030 r. W poprzedniej „siedmiolatce” państwa Europy Środkowej otrzymały z tego instrumentu niemal 11 mld euro, czyli prawie połowę zapisanych w nim środków (zob. wykres 16). Największe przydzielono Polsce – 4,3 mld euro. Na drugim miejscu znalazły się Niemcy (2,3 mld euro), na trzecim – Francja (1,9 mld euro), a kolejne pozycje zajęły Włochy (1,7 mld euro), Węgry (1,1 mld euro), Czechy (1,1 mld euro) i Rumunia (975 mln euro). Z państw regionu najwięcej pieniędzy w przeliczeniu na mieszkańca znów uzyskały kraje bałtyckie i Słowenia, zaś najmniej – Rumunia, Bułgaria i Słowacja (zob. wykres 17).

Wykres 16. Wykorzystanie środków z CEF Transport na lata 2014–2020 i 2021–2027* przez poszczególne państwa regionu



* Środki otrzymane dotychczas z naborów.

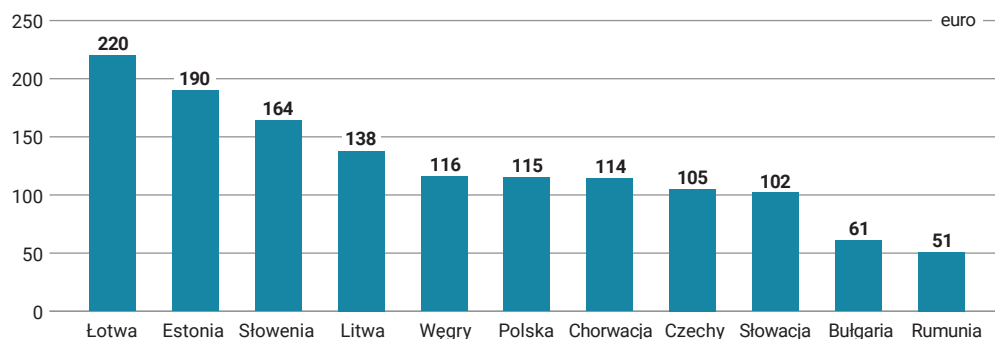
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (stan na 23.04.2024 r.), ec.europa.eu.

Mimo przyjęcia przez UE celów zakładających ukończenie budowy korytaryży sieci bazowej TEN-T do 2030 r., rozszerzonej do 2040 r. i kompleksowej do 2050 r. w budżecie na lata 2021–2027 fundusze na CEF Transport wzrosły nieznacznie, bo zaledwie o 2,7 mld euro – do 25,8 mld euro. Jednocześnie KE zdecydowała wiosną ub.r., że Ukraina i Mołdawia też będą mogły aplikować o dofinansowanie z niego swoich projektów (z tej samej puli, z której korzystają państwa członkowskie).

Aby umożliwić przeprowadzenie wszystkich kluczowych inwestycji przewidzianych do roku 2030, konieczne jest zwiększenie budżetu instrumentu, o co apelują przedstawiciele branży transportowej³⁸. Kraje regionu wciąż z sukcesem starają się o środki z niego, choć proporcja uzyskanych dofinansowań znacząco zmieniła się w porównaniu z tą z lat 2014–2020, gdy otrzymały łącznie około połowy puli CEF Transport. Jak dotąd KE dofinansowała 266 przedsięwzięć w Europie Środkowej wartych razem 7,35 mld euro – ponad jedną trzecią wszystkich rozdysponowanych funduszy. Najwięcej – ponownie – przydzielono Polsce.

³⁸ *EU Transport Sector: Europe more than ever in need of more EU budget for transport*, The Federation of European Private Port Companies and Terminals, 2.04.2024, feport.eu.

Wykres 17. Wykorzystanie środków z CEF Transport na lata 2014–2020 *per capita* przez poszczególne państwa regionu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, ec.europa.eu.

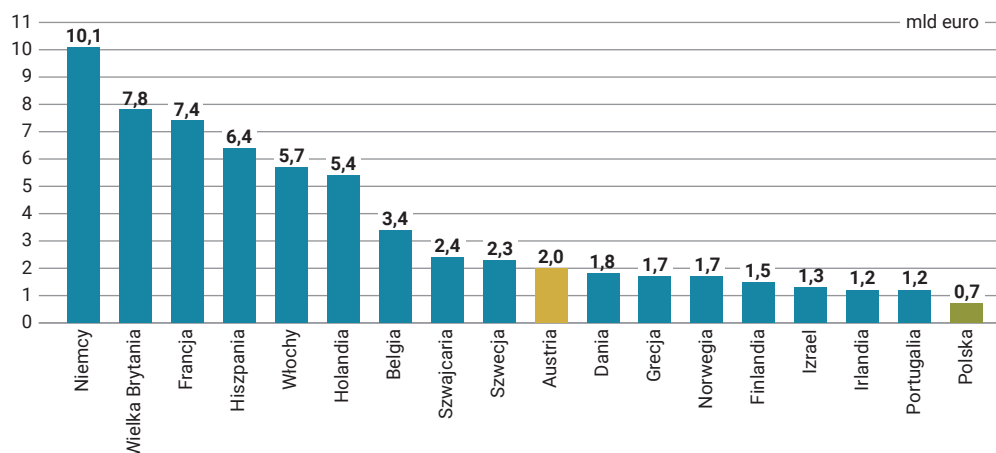
Problem stanowią utrzymujące się dysproporcje w dystrybucji pieniędzy na badania i rozwój wśród państw UE. Niemal cały budżet „Horyzontu 2020” na lata 2014–2020, czyli 86 mld euro, trafił do naukowców z krajów dawnej „piętnastki”³⁹ – uzyskały one ponad 95% funduszy programu, które trafiły przede wszystkim do Niemiec, Wielkiej Brytanii (przed brexitem), Francji, Hiszpanii i Włoch. Fakt ten odnotowano również w sprawozdaniu KE dla PE i Rady UE z oceny *ex post* „Horyzontu 2020”⁴⁰.

Państwa Europy Środkowej dostały łącznie 3,2 mld euro – kwotę odpowiadającą ponad 4,7% budżetu „Horyzontu 2020” i 17% wszystkich grantów (5,9 tys. z 35,4 tys.). W regionie najwięcej środków przyznano Polsce (742 mln euro), która zajęła jednak dopiero 18. miejsce wśród krajów UE (zob. wykresy 18 i 19). Za nią znalazły się: Czechy (512 mln), Słowenia (379 mln), Węgry (369 mln), Rumunia (301 mln), Estonia (274 mln), Bułgaria (162 mln), Chorwacja (138 mln), Słowacja (137 mln), Łotwa (116,6 mln) i Litwa (95 mln).

³⁹ M. Pazour, *Horizon 2020: Geographical balance of beneficiaries. Performance gap between EU13 and EU15 Member States*, Parlament Europejski, grudzień 2020, europarl.europa.eu.

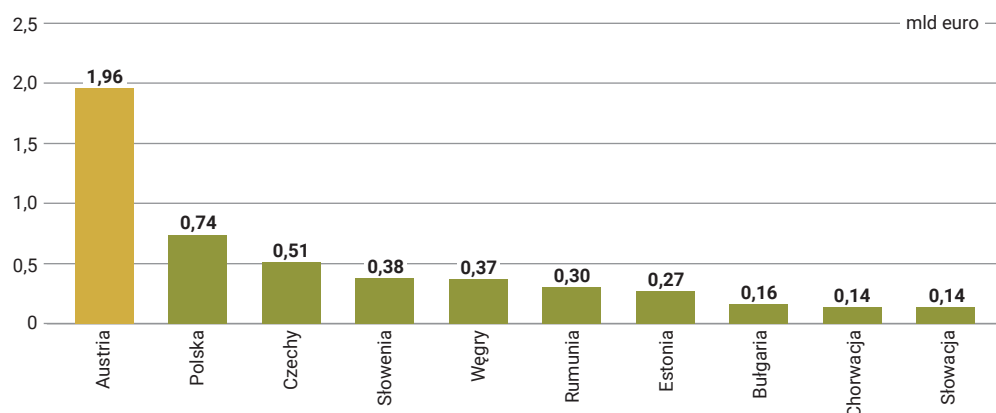
⁴⁰ *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Ocena ex post programu „Horyzont 2020” – unijnego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji*, Komisja Europejska, 29.01.2024, eur-lex.europa.eu.

Wykres 18. Dwudziestu największych beneficjentów programu „Horyzont 2020”



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, ec.europa.eu.

Wykres 19. Środki z programu „Horyzont 2020” przyznane państwom Europy Środkowej i – dla porównania – Austrii



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, ec.europa.eu.

Powtórzymy: państwa naszej części Europy uzyskały łącznie 3,2 mld euro – kwotę odpowiadającą zaledwie 4,7% budżetu „Horyzontu 2020”, a zarazem obejmującą ok. 17% wszystkich grantów. Dysproporcja ta świadczy o tym, że tamtejsze zespoły badawcze trafiające do konsorcjów aplikujących o środki z programu odgrywają w nich na ogół rolę podwykonawców zleczanych zadań. Najwięcej grantów otrzymały: Uniwersytet w Tartu, Instytut Jozeffa Stefana w Lublanie, polski FundingBox Accelerator, Uniwersytet w Lublanie i Uniwersytet Masaryka w Brnie (na siódmym miejscu uplasował się Uniwersytet Warszawski). Do głównych miast, z których pochodzili grantobiorcy, należały: Lublana, Warszawa, Budapeszt i Praga.

Komisja Europejska dostrzegła problem nieadekwatnej dystrybucji tych pieniędzy, dlatego na początku 2024 r. rozpoczęła konsultacje dotyczące funkcjonowania programu. Zwiększyła też z 1% do 3,3% odsetek budżetu „Horyzontu Europa” przypadający na projekty koordynowane przez państwa „mniej zaawansowane”, w tym z Europy Środkowej. Kwota odpowiadająca temu udziałowi będzie jednak wciąż niewystarczająca, zważywszy na obecne nierówności. Taką ocenę potwierdzają również liczne organizacje branżowe, w tym stowarzyszenie Science Europe⁴¹.

W ramach „Horyzontu Europa” na lata 2021–2027 wydano do tej pory 39,9 mld z 95,5 mld euro. Jego największymi beneficjentami są wciąż kraje UE-15. Pierwsze miejsce zajmują Niemcy (5,1 mld), drugie – Francja (3,6 mld), trzecie – Hiszpania (3,4 mld), a następne: Holandia (2,9 mld), Włochy (2,8 mld), Belgia (2,2 mld), Grecja (1,2 mld), Szwecja (1,1 mld), nienależąca do UE Norwegia (1 mld), Austria (1 mld) i Dania (940 mln). Pierwsze w tym zestawieniu państwo spoza „piętnastki” to Polska, która znalazła się na 18. pozycji (437 mln), za Izraelem, który uczestniczy w programie od 2021 r.⁴² Pozostałe kraje regionu – Czechy (358 mln), Słowenia (262 mln), Rumunia (211 mln), Estonia (168 mln), Węgry (145 mln), Litwa (108 mln), Bułgaria (106 mln), Chorwacja (93 mln) i Łotwa (63 mln) – uplasowały się jeszcze dalej.

Na wzrost liczby inwestycji na rzecz transformacji energetycznej i rozwoju czystych technologii w państwach Europy Środkowej może wpłynąć uruchomiony przez KE w 2020 r. INNOVFUND. To jeden z największych na świecie programów finansowania innowacyjnych technologii niskoemisyjnych z dochodów z aukcji uprawnień do emisji w ramach Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (EU ETS). Wartość programu na lata 2020–2030 ma sięgnąć ok. 38 mld euro (to więcej niż suma przeznaczona na bieżącą siedmioletnią perspektywę CEF Transport – 25,8 mld euro na lata 2021–2027). Jak dotąd rozdysponowano 6,7 mld euro.

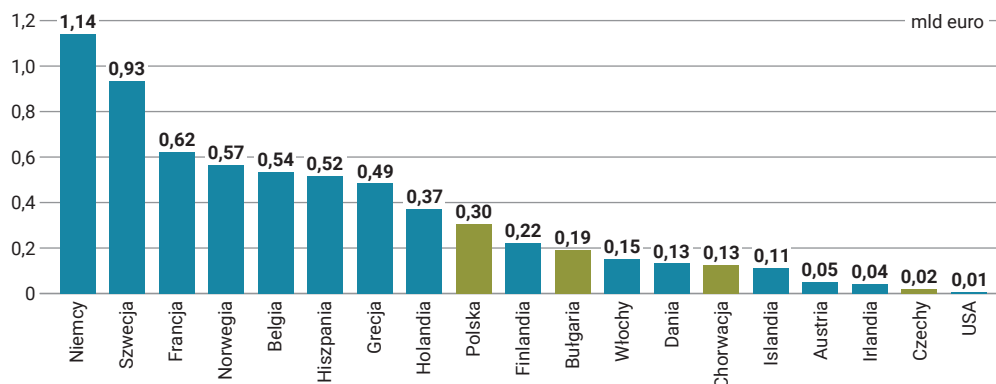
Największe fundusze z programu INNOVFUND (zob. wykres 20) otrzymały: Niemcy (ponad 1,1 mld euro), Szwecja (933 mln), Francja (623 mln), nienależąca do Unii Europejskiej Norwegia (566 mln) i Belgia (535 mln). Dopiero dziewiąta jest Polska (304 mln, pięć projektów). Spośród państw regionu z programu

⁴¹ F. Zubaşcu, *Horizon consultations: What's in it for the Widening programme?*, Science Business, 8.03.2023, sciencebusiness.net.

⁴² Umowa między Unią Europejską, z jednej strony, a Izraelem, z drugiej strony, w sprawie uczestnictwa Izraela w unijnym programie ramowym w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa”, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 95/143, 23.03.2022, eur-lex.europa.eu.

skorzystały też: Bułgaria (190 mln), Chorwacja (126 mln), Czechy (19 mln), Litwa (2,6 mln) i Słowenia (2,2 mln). Gdy weźmie się pod uwagę zapóźnienia Europy Środkowej względem dawnej „piętnastki” w przechodzeniu na gospodarkę niskoemisyjną, INNOVFUND stwarza szanse na pozyskanie większych środków na ten cel. Mimo to państwa regionu wciąż nie zabiegają o nie w takim stopniu jak kraje „starej” UE.

Wykres 20. Najwięksi beneficjenci programu INNOVFUND



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, ec.europa.eu.

PODSUMOWANIE: CZAS NA WYŻSZY BIEG WSCHODNIEGO SILNIKA GOSPODARKI UE

Przez ostatnie dwie dekady Europa Środkowa przeszła długą drogę i osiągnęła znaczący sukces ekonomiczny. Dorobek ten niesie jednak ze sobą poważne wyzwania i coraz więcej wskazuje na to, że region potrzebuje zasadniczej korekty modelu rozwojowego umożliwiającej pozostanie na ścieżce dynamicznego wzrostu. Docelowy kształt owego modelu trudno określić, niemniej z pewnością widać już drogowskazy, którymi należy się kierować, aby dalej prężnie się rozwijać.

Po pierwsze region nie może sobie pozwolić, aby doszło do spowolnienia tego procesu i popadnięcia w stagnację. Inwazja Rosji na Ukrainę diametralnie odmieniła sytuację bezpieczeństwa, dlatego wzrost gospodarczy musi w najbliższym dziesięcioleciu zapewnić środki na utrzymanie wysokich wydatków na obronność. Jednocześnie ogromną wagę należy przywiązać do uodpornienia środkowoeuropejskich gospodarek na rozmaite wstrząsy, których w najbliższych latach może doświadczać świat – zwłaszcza te związane z zaburzeniami łańcuchów dostaw. Nie mniejsze wyzwanie niesie sfinansowanie i przeprowadzenie transformacji energetycznej. Państwa Europy Środkowej charakteryzują się znacznym udziałem przemysłu w PKB oraz najwyższą emisyjnością w EU, więc będą musiały podjąć szczególny wysiłek, aby dekarbonizacja nie doprowadziła do deindustrializacji regionu i pozbawienia go konkurencyjności.

Po drugie Europa Środkowa potrzebuje rozwoju innowacyjności. Negatywne tendencje demograficzne trudno odwrócić, więc w przewidywalnej perspektywie region nie będzie dysponował rezerwuarem siły roboczej. Imigracja, nawet w przypadku dalszego ożywionego napływu pracowników z Ukrainy, jedynie ograniczy problem starzenia się społeczeństw, natomiast w żadnym razie tego procesu nie zatrzyma. Dlatego za priorytet należy uznać stworzenie warunków do powstawania miejsc pracy o wyższej wartości dodanej, które nie tylko zapewnią większe wpływy podatkowe i podniesienie poziomu technologicznego gospodarki, lecz także pozwolą ukształtować bardziej zrównoważony i przyjazny rodzinom model rozwojowy stymulujący poprawę sytuacji demograficznej.

Aby sprostać tym wyzwaniom, konieczne jest przesunięcie akcentów z intensywnej rywalizacji o przyciąganie inwestycji ku specjalizacji w określonych niszach rynkowych. Droga do tego celu wiedzie bez wątpienia przez rozbudowę infrastruktury kolejowej i drogowej na osi północ-południe, w tym dostępowej

do portów morskich i lotniczych. Ma to znaczenie zarówno strategiczne – w obszarze bezpieczeństwa, jak i gospodarcze – ze względu na tradycyjnie lepiej rozwiniętą sieć linii kolejowych oraz autostrad i dróg szybkiego ruchu wzdłuż osi wschód–zachód. Realizacja takiej koncepcji stwarzałaby szansę na zwiększenie wymiany handlowej między państwami regionu, a także na wzrost udziału należących do nich portów (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście, Kłajpeda, Ryga, Koper, Rijeka, Konstanca, Burgas, Warna) w obsłudze tamtejszych rynków i skuteczniejszą walkę z innymi europejskimi hubami przeładunkowymi. Pomogłoby to – zwłaszcza krajom bez dostępu do morza – obniżyć koszty dostępu miejscowych przedsiębiorstw z ofertą bardziej wartościowych dóbr do rynku światowego oraz zapewniłoby lepszą dywersyfikację ryzyka zaburzeń łańcuchów dostaw.

Po trzecie kraje Europy Środkowej powinny aktywniej kształtować unijną politykę w zakresie wzmocnienia własnej konkurencyjności. Aby tak się stało, muszą – zwłaszcza w najbliższych latach – blisko współpracować ze sobą przy negocjacjach dotyczących WRF na lata 2028–2034, które rozpoczną się w przyszłym roku podczas polskiej prezydencji w Radzie UE. Kluczowe będzie zabieganie o jak najwyższe środki na inwestycje w infrastrukturę liniową, w tym przede wszystkim kolejową, transformację energetyczną z mocnym wsparciem dla atomu oraz innowacyjność, szczególnie w ramach programu „Horyzont Europa”.

Osobną kwestią pozostaje silniejszy nacisk regionu na formowanie polityki przemysłowej wspólnoty tak, aby równe zasady gry nie tylko zostały zachowane wewnątrz niej, lecz także znalazły się wśród wymogów stawianych partnerom handlowym. W interesie tej części kontynentu leży to, aby Bruksela była zdolna do zastosowania retorsji wobec państw korzystających z rozwiązań protekcjonistycznych. Warto również dążyć do ograniczenia unijnej biurokracji, która hamuje rozwój nowych technologii oraz zawęża możliwości ekspansji sektora MŚP. Aby uzyskać większy wpływ na decyzje podejmowane w Brukseli, należy efektywniej i w sposób lepiej skoordynowany zabiegać o najwyższe stanowiska, zwłaszcza że to na tym polu Europa Środkowa poniosła jak dotąd najdotkliwszą porażkę.

Ostatnim ważnym aspektem z punktu widzenia strategii rozwojowej regionu powinno być korzystne dla niego włączanie Ukrainy do UE. W jego interesie leży wypracowanie takiego modelu integracji, który zmotywuje Kijów do przeprowadzania reform. Jednocześnie Europie Środkowej powinno zależeć na takim wprzęgnięciu ukraińskiej gospodarki do wspólnoty, aby nie doprowadziło ono

do nasilonej i nierównej rywalizacji ze środkowoeuropejskimi przedsiębiorstwami. Pełen dostęp do jednolitego rynku daje jego uczestnikom nie tylko przywileje. Dla zachowania jego spójności niezbędne jest także spełnienie obowiązujących w Unii wymogów. Akcesja Ukrainy może stanowić silny bodziec rozwojowy dla Europy Środkowej, która dzięki rozszerzeniu mogłaby się w UE przebić z pozycji peryferyjnej do osiowej. Sukcesu tego z pewnością jednak się nie osiągnie, jeśli nie utrzyma się Kijowa na kursie reform w obszarze praworządności oraz nie umożliwi firmom z regionu aktywnego uczestnictwa w powojennej odbudowie Ukrainy.

KONRAD POPŁAWSKI, SANDRA BANIAK