

MONOGRAFIE

Polski
Instytut
Ekonomiczny



Europa 2050
Siedem głównych ryzyk w epoce post-COVID

Europe 2050
Seven main risks in the post-COVID era

Europa 2050

Siedem głównych ryzyk w epoce post-COVID

Autorzy:

Katarzyna Bąkowska, Katarzyna Dębkowska, Jan Duthel, Andrzej Jarząbek,
Urszula Kłosiewicz-Górecka, Filip Leśniewicz, Magdalena Maj,
Jakub Sawulski, Jan Strzelecki, Aleksander Szpor, Anna Szymańska,
Paweł Śliwowski, Ignacy Święcicki, Maja Trojanowska, Piotr Ważniewski,
Agnieszka Wincewicz-Price, Katarzyna Zybertowicz

Redakcja:

Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny:

Anna Olczak

Współpraca graficzna:

Liliana Gałązka, Tomasz Gałązka, Sebastian Grzybowski

Skład i łamanie:

Sławomir Jarząbek

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87
02-001 Warszawa, Polska

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66306-96-7

Warszawa, listopad 2020

Spis treści

Kluczowe wnioski	11
Kluczowe liczby	13
Wprowadzenie	15
1. Chaotyczna deglobalizacja	16
2. Europa w ogonie postępu technologicznego	21
3. Południe Europy: nowe – stare peryferie?	27
4. Państwowy kapitalizm – wielka nadzieja, wielki zawód?	34
5. Nigdy nie zaczniemy więcej płacić pracownikom kluczowych zawodów	39
6. Zaniedbane pokolenie: młodzi w cieniu srebrzącej się Europy	46
7. Ryzyka (post)pandemiczne dla realizacji polityki klimatycznej Unii Europejskiej	53

Unia Europejska wewnętrznie po-dzielona, z ogromnym zadłużeniem, oparta na gospodarce-zombie, z na-rastającymi konfliktami pokoleniowymi i klaso-wymi, a także zależna cyfrowo od światowych mocarstw – czy to obraz, który może nas cze-kać w 2050 roku? Czy dokładnie 100 lat po tym jak Robert Schuman przedstawił swój plan, któ-ry integrował Francję i Niemcy pod wzgórtem wymiany węgla i stali, Europie uda się pokonać na-rastające koszty transformacji i dojść do neu-tralności klimatycznej?

Ze względu na światowy kryzys wywołyany pandemią COVID-19, zamiast pisać o szansach czy scenariuszach dla Europy, postanowiliśmy skupić się na ryzykach. Zarówno tych nakreślonych już przed 2020 rokiem, jak i tych, które pandemia uwidocznia lub przyspieszyła.

Ten czarny obraz, od którego zaczęliśmy, jest przestrogą i zwróceniem uwagi na skutki sied-miu ryzyk, jakie kreślimy dla Europy. Piszemy o tym, co grozi przyszłości Unii Europejskiej i na co powinna przygotować się obecna oraz przyszłe składy Komisji Europejskiej, a także rządy poszcze-gólnych krajów i ich obywatele, którzy tworzą wspólnotę europejską.

Grozi nam świat bez reguł w handlu międzynarodowym, bez funkcjonującej Światowej Organizacji Handlu (WTO). Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT), powstał po II wojnie światowej jako jedna z nowych instytucji wielostronnych poświęconych międzynarodowej współpracy gospodarczej z Bretton Woods. Nic jednak nie było tak tymczasowe jak ta instytucja, która dopiero w 1995 r. została przekształcona w WTO, wcześniej działała jako wielostronny instru-ment regulujący handel międzynarodowy. Do momentu, w którym w 2001 r. Chiny zostały człon-kiem tej organizacji nic nie wieściło wojny handlowej, którą obserwujemy od kilku lat¹.

W trakcie pandemii głosy o konieczności przenoszenia produkcji do Europy, USA itp. zaczęły pojawiać się częściej w politycznym mainstreamie. KE chce zrewidować listę sektorów strategicz-nich, w których udziałów najpewniej nie mogłyby przejmować podmioty spoza Unii. Wszystko to sprowadza się do procesu zatrzymania globalizacji na obecnym etapie. Warto dodać, że od mniej więcej dekady handel międzynarodowy był na podobnym poziomie w relacji do wielkości globalnej gospodarki. Obecne trendy sugerują, że możemy nawet się trochę cofnąć. UE musi dostosować się do tych nowych realiów i zaproponować mechanizmy reformy WTO lub powołania w jej miejsce zupełnie nowej agencji.

Starzenie się elektoratów. Eurostat przewiduje, że w latach 2018-2050 mediana wieku w UE wzrośnie o 3,8 roku, osiągając poziom 46,9 lat. W przeciwieństwie do Ameryki Północnej, w której populacja powinna wzrosnąć o 75 mln mieszkańców (dwa razy mniej niż w Ameryce Południowej), liczba ludności w Unii w 2050 r. może ulec stagnacji i wynosić mniej niż 450 mln osób, zmniejszając się jednocześnie o 49 mln. To oznacza mniej osób w wieku produkcyjnym (20-64 lata) i mniej pra-cowników. Ponadto priorytety polityczne osób starszych są inne i częściej dotyczą zabezpieczenia



Piotr Arak
Dyrektor Polskiego Instytutu Ekonomicznego

¹ Pod koniec 2019 r. władze USA zablokowały powołanie nowych członków Organu Apelacyjnego WTO i w efek-cie sparaliżowały mechanizm rozstrzygania międzynarodowych sporów handlowych pod egidą tej organizacji.



emerytalnego, opieki zdrowotnej niż edukacji. Prosta ekstrapolacja tych wzorców wieku na przyszłość oznaczałaby, że wraz ze wzrostem populacji osób starszych program polityczny regionu może się radykalnie zmienić.

Do tego trzeba dodać, że dorastanie w określonym kontekście ekonomicznym lub politycznym ma znaczenie dla preferencji politycznych w przyszłości. Pokolenie dorastające w czasie recesji, a wcześniej w epoce kryzysu finansowego, będzie mieć inne przekonania na temat instytucji publicznych i polityk redystrybucyjnych niż osoby dorastające w okresie prosperity. Konflikt pokoleniowy młodych ze starymi będzie prowadził do scyjii politycznych, których pewnie jeszcze nie znamy. Na razie młodzi wydają się być tymi przegranymi w Europie.

Rozwody w UE lub w strefie euro. Referendum dotyczące członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej w 2016 r. otworzyło puszkę Pandory, co sprawia, że projekt europejski ma przed sobą ryzyko dekompozycji. W sierpniu 2020 r. po stworzeniu partii Italexit więcej Włochów odnalało miejsce, w którym może skanalizować swój negatywny stosunek do Unii. Kraj ten szczególnie mocno doświadczył skutków COVID-19. W Rzymie na procesje wyniesiono relikwie, które chronity Wieczne Miasto jeszcze w czasie średniowiecznej Czarnej Śmierci. W powszechniej opinii przeciętni Włosi nie otrzymali w początkowej fazie kryzysu wystarczającej pomocy od Unii i innych państw członkowskich. To sprawiło, że według sondażu zleconego przez Euronews², Włochy były najbardziej skłonne do rozważenia wyjścia z Unii Europejskiej, jeśli *brexit* okaże się korzystny dla Wielkiej Brytanii.

Możliwym scenariuszem w obliczu pogarszających się odczytów gospodarczych może być także secesja ze strefy euro. Przyjęcie własnej waluty przez jedno z państw Południa i możliwość jej depresji mogłoby przywrócić mu konkurencyjność. Jest to jednak niezmiernie trudne do zrealizowania.

Sekularna stagnacja w Europie i w rozwiniętym świecie. Co to znaczy? Istnienie barier poprawnych, spowolnienie wzrostu gospodarczego, rosnąca luka między potencjalnym a rzeczywistym wzrostem PKB oraz utrzymujące się bezrobocie. Brzmi to jak opis gospodarek krajów rozwiniętych po kryzysie, który rozpoczął się w 2008 r. lub teraz po COVID-19. Jednak hipoteza ta została sformułowana 7 lat wcześniej. W 2013 r. był doradcą prezydenta USA Larry Summers zaczął głosić, że jeżeli państwa nie zwiększą wydatków publicznych i swojego zaangażowania w gospodarkę, kolejny raz Zachodowi grozi sekularna stagnacja, zgodnie z którą siły rynkowe są niewystarczające, aby doprowadzić gospodarkę na ścieżkę pełnego wzrostu zatrudnienia ze względu na trwale ujemną naturalną stopę procentową.

Koncentrując się w ostatnich latach na jakości życia i zrównoważonym rozwoju państwa rozwinięte przestały tak bardzo eksydować się odczytami wskaźników wzrostu PKB, ale nadal wyniki gospodarcze warunkują wszelkie inne sukcesy danego kraju czy regionu. Od ostatniego dużego rozszerzenia w 2004 r. nastąpiła zmiana biegunów kreujących wzrost gospodarczy w Unii dzięki procesowi konwergencji. Nowe kraje szybciej się rozwijają nadrabując zaległości infrastrukturalne, instytucjonalne itp. Ryzyko jednak jest takie, że szybszego wzrostu gospodarczego na Zachodzie

² Walsh, D. (2020), *How likely are the 'big four' European economies to vote to leave the EU if Brexit works out?* <https://www.euronews.com/2020/08/10/nearly-half-of-italians-would-support-leaving-the-eu-if-brexit-is-successful-according-to> [dostęp: 8.09.2020].

nie uda się odzyskać, co oznacza także perspektywę ekonomicznego marazmu dla dużej części Europejczyków.

Polaryzacja społeczna i polityczna. Termin „populizm” był często używany w kontekście Europy w ciągu ostatnich kilku lat, od fundamentalizmu religijnego, który podsycza terroryzm i przestępstwa z nienawiści, po ruch europejskich partii politycznych w kierunku skrajności prawicy i lewicy. Wzrost ekstremizmu jest odbiciem wstrząsów w Europie w szerokim zakresie i dotyczy każdego wymiaru europejskiego społeczeństwa, od gospodarki po relacje społeczne. Obserwujemy także wzrost polaryzacji społecznej, w której społeczeństwa Wielkiej Brytanii, Włoch, Niemiec i Francji coraz częściej dzielą się na grupy społeczne o odmiennych światopoglądach. Podobny proces zaszedł także w USA, dodatkowo warunkowany przez dychotomiczny układ polityczny.

UE musi poradzić sobie z procesem polaryzacji społecznej, podziałów na wygranych i przegranych integracji, choćby w sensie symbolicznym. Mamy rosnący podział na osi Północ-Południe w UE, ale też wewnątrz krajów, proces prekaryzacji dodatkowo katalizowany kryzysami gospodarczymi. Przed nami ryzyko bezrobocia technologicznego, a także niepokojów społecznych na tle religijnym, rasowym, a pewnie także w niedalekiej przyszłości – klimatycznym.

Nieosiągnięcie celu neutralności klimatycznej. W porozumieniu paryskim większość krajów zobowiązała się do podjęcia wysiłków mających na celu niedopuszczenie do wzrostu temperatury powyżej 1,5°C w stosunku do okresu przedindustrialnego. To i tak oznacza zmiany w przyrodzie, globalnych ekosystemach i potencjalnie w naszej cywilizacji. Po niedawnym głosowaniu w Parlamentie, Unia Europejska zadeklarowała jeszcze większą redukcję emisji do 2030 r. (o 60 proc. zamiast 55 proc.), a także neutralność klimatyczną w 2050 r. Do tego celu trzeba dążyć, ale nie wiadomo, czy uda się go osiągnąć. Mimo tego, że popiera go spora grupa najbogatszych krajów świata, pamiętajmy że to społeczeństwa tych krajów wyrażają zgodę na kontynuowanie transformacji.

Według obliczeń organizacji Oxfam, najbogatszy procent światowej populacji emituje do atmosfery ponad dwa razy więcej CO₂ (15 proc.) niż biedniejsza połowa ludzkości (7 proc.). Górný decyd dochodowy na świecie odpowiada za 52 proc. emisji CO₂. Zmiany zwyczajów całego kontynentu postępują, ale mogą być niewystarczające, by spowolnić proces zmiany klimatu, który w największym stopniu dotknie najbiedniejszych.

Europa nie będzie innowatorem. Stary kontynent przez wieki dostarczał wynalazków i nowych rozwiązań, zarówno społecznych, jak i technicznych. Tak już nie jest – przynajmniej w tym ostatnim aspekcie. Europa od wielu lat pozostaje w tyle za USA i Chinami, mimo że jej potencjał gospodarczy jest porównywalny z potencjałem tych potęg. Wiele krajów członkowskich UE ma długie tradycje we wdrażaniu innowacji przemysłowych, ale ochrona tradycyjnych gałęzi przemysłu ogranicza inwestycje w innowacje technologiczne.

Europejskie firmy są dwa razy bardziej skłonne do wdrażania istniejących innowacji niż ich amerykańscy konkurenci, ale tylko 8 proc. europejskich firm wdraża całkowicie nowe produkty i usługi. Takie podejście ma negatywny wpływ na rynek pracy, ponieważ ogranicza zatrudnienie w istniejących branżach i nie sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy w sektorach innowacyjnych. W rezultacie prawdziwie innowacyjne firmy rozwijają się gdzie indziej. W obszarze nowoczesnych technologii główne innowacje powstające w UE odnoszą się do regulacji, to jednak może być za mało by utrzymać tempo rozwoju, także społecznego.

Do siedmiu ryzyk opisanych w tej publikacji, które zagrażają prosperity Europy, warto dodać także te zjawiska, których prawdopodobieństwo wydaje się obecnie mniejsze, ale nie zerowe. Te



ryzyka mają charakter nagły i mogą wpływać na trajektorię rozwoju całego kontynentu, a wykluczyć ich nie możemy – zamachy terrorystyczne, zarówno dokonywane przez fundamentalistów religijnych, jak i skrajną prawicę, czy też lewicę. Ryzyko wojny, która pojawiła się po raz pierwszy od wojen bałkańskich w latach 90. XX wieku na terenie kontynentu. Interwencja rosyjska na Ukrainie w 2014 r., a także kryzys polityczny i gospodarczy na Białorusi sprawiają, że nie jesteśmy w stanie wykluczyć kolejnego konfliktu zbrojnego na naszym kontynencie.

Paradoksalnie jednak, projekt europejski, który wydaje się kruchy, może zostać wzmacniony w próbach wspólnego przewyciążania tych wyzwań i dostosowania się do świata, który ulega zmianie. Świata, w którym zmienia się nie tylko rola Unii, ale także USA, Chin czy organizacji multilateralnych. Warto być świadomym tego co nas czeka, bo może uda nam się zmienić przyszłość.

Kluczowe wnioski

Komisja Europejska pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen ogłosiła, że będzie realizować ambitny plan transformacji energetycznej, dostosowania gospodarki i społeczeństw do wyzwań transformacji cyfrowej, wzmacniając przy tym społeczny wymiar integracji. W odpowiedzi na kryzys pandemiczny, Komisja ogłosiła, że kompasem strategicznych decyzji będzie „rezyliencja”, czyli zdolność Unii Europejskiej nie tylko do radzenia sobie z kryzysami, ale przede wszystkim do ciągłej ewolucji ku bardziej zrównoważonej i sprawiedliwej wspólnotie państwowi.

W naszym opracowaniu wskazujemy na 7 ryzyk, na które trzeba zwrócić szczególną uwagę projektując polityki rozwoju w Unii Europejskiej w perspektywie 2050 r., aby uniknąć kolejnych potępnych raf w długookresowym rozwoju.

1. **Chaotyczna deglobalizacja po latach intensywnej integracji.** Wzrost protekcjonizmu, konflikty handlowe, kryzys multilateralizmu (np. WTO), rozpad globalnych sojuszy, np. pęknięcia relacji transatlantyckich – to główne elementy obserwowanych zmian. W wymiarze wewnętrznym istnieje ryzyko, że państwa UE pograją się w rywalizacji o kurczące się zasoby i inwestycje, co w skrajnym wariancie mogłoby prowadzić do naruszania zasad wspólnego rynku. W wymiarze zewnętrznym niedostosowanie na czas do wymogów nowej globalnej wymiany gospodarczej, grozi UE utratą dominującej pozycji w światowym handlu.
2. **Unia Europejska coraz gorzej radzi sobie w wyścigu technologicznym z USA i krajami Azji.** Pandemia pokazała uzależnienie Europejczyków od zewnętrznych rozwiązań w odniesieniu do aplikacji pomagających śledzić kontakty zakażonych osób, usług zdalnej pracy i edukacji czy technologii chmury obliczeniowej. Stabość w obszarze technologii i oprogramowania, a także brak wiodących na świecie usług i platform internetowych będzie negatywnie wpływać na pozycję Europy i możliwość wywierania wpływu na regulacje dotyczące tego obszaru. Jednocześnie stanowi to zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Uzależnienie od importowanych urządzeń ułatwia szpiegowanie i dostęp do naszych danych a także kontrolę nad dostarczanymi treściami.
3. **Pogłębianie polaryzacji i rozwarstwienia gospodarczego wspólnoty.** Pandemia koronawirusa to kolejny kryzys, który silniej uderza w kraje Południa Europy. Dynamika PKB *per capita* w krajach Południa pozostaje wyraźnie słabsza w porównaniu do krajów Północy i Wschodu Europy. Do tego od 2001 r. (początku strefy Euro) do 2013 r. (szczyt kryzysu zadłużenia), sytuacja na rynkach pracy w południowej Europie drastycznie się pogorszyła. Pogłębianie podziału na „państwa nadwyżek” i „państwa deficytu” utrudni, a może nawet uniemożliwi wdrażanie nowych inicjatyw integracyjnych. Polaryzacja będzie także potężnym wyzwaniem dla strefy euro, zwiększąc ryzyko jej osłabienia, a może nawet powrotu do dyskusji o wyjściu niektórych państw Południa ze strefy.
4. **Nadmierny interwencjonizm wygeneruje gospodarkę-zombie.** Pakiety stymulacji fiskalnej mogą stać się trwałym elementem polityki gospodarczej, a długi publiczne i bilanse banków



centralnych będą nadal rosty. Nieustanne pobudzanie gospodarki może stać za awersją firm do ryzyka, przez co zostanie zahamowane to co dla rozwoju gospodarczego najważniejsze: innowacyjność. Bez szeroko rozumianej innowacyjności skutek korekty systemu gospodarczego będzie odwrotny do zamierzonego – wyzwania takie jak nadmierne nierówności dochodowe czy zmiany klimatu staną się wręcz niemożliwe do rozwiązania.

5. **Polaryzacja społeczna i zawodowa.** Narastający dualizm rynku pracy, a więc oddzielenie pracowników o większych dochodach i zabezpieczeniach od dużej grupy tych, którzy doświadczają negatywnych konsekwencji uelastyczniania zatrudnienia czy obniżania kosztów pracy. Wiele osób, z tej drugiej i bardzo licznej grupy, to pracownicy sektorów, bez których trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie społeczeństw, tzw. *essential workers*. Niesie to ryzyko obniżenia poziomu dostępności i jakości wielu świadczonych usług, w tym publicznych, coraz większych deficytów w podaży osób do niskopłatnych zawodów, a przy tym konfliktów społecznych na tle polityk migracyjnych.
6. **Narastające rozwarstwienie demograficzne Europy.** Wraz ze zwiększającym się udziałem osób po 60. roku życia w populacji Europy będzie wzrastać polityczna presja na koncentrowanie się polityk publicznych na obszarach powiązanych z rozwojem srebrnej gospodarki. Zlekceważenie lub zaniedbanie tego napięcia może spowodować narastające konflikty społeczne, bo dążenia i potrzeby młodych i osób starszych często stoją w sprzeczności.
7. **Radykalne podniesienie kosztów dojścia do neutralności klimatycznej.** Z jednej strony pandemia przyczyniła się do obniżenia emisji CO₂, ale jak pokazuje historia, po takich spadkach w dziejach następowało zazwyczaj odbicie. Pojawiły się negatywne konsekwencje, np. wzrost liczby odpadów, niepewny dostęp do surowców krytycznych, a nadchodzący po pandemii kryzys gospodarczy może – wbrew obecnym deklaracjom – obniżyć inwestycje w nowe, zielone technologie. Doświadczenie kryzysu wywołanego pandemią wskazuje, że głównym ryzykiem w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu może być radykalne podniesienie kosztów realizacji celu neutralności klimatycznej lub osiągnięcie tego celu za cenę degradacji środowiska naturalnego.

Kluczowe liczby

60,4 proc.

udział światowego handlu w PKB w 2019 r.; to mniej niż w szczycie przed kryzysem finansowym (ówczas 60,8 proc.)

9,2 proc.

wyniesie spadek międzynarodowych obrotów towarowych w 2020 r. według prognoz Światowej Organizacji Handlu (prognoza z października 2020 r.)

99,4 proc.

część światowego rynku systemów operacyjnych na smartfony kontrolowana przez dwie amerykańskie firmy – Apple i Google

7,3 proc.

przewidywany udział Europejczyków w grupie światowych internautów w 2050 r.; to o ponad połowę mniej niż obecnie

12 z 27

członków Unii Europejskiej będzie na koniec 2020 r. spełniało kryterium z Maastricht dotyczące wysokości dłużu publicznego (60 proc. PKB)

80 proc.

wynosiło PKB *per capita* w Grecji w 2019 r. w relacji do 2008 r.; w większości państw Południa Europy (Hiszpania, Włochy, Cypr) wzrost tego wskaźnika jest minimalny w porównaniu do państw Europy Wschodniej



110 mld EUR

wartość grantów, które otrzymają w latach 2021-2022 Hiszpania, Włochy, Portugalia i Grecja z Recovery and Resilience Facility; to mniej więcej równowartość grantów, które otrzymają w tym czasie pozostałe 23 państwa Unii

9 proc.

odsetek pracowników w UE otrzymujących wynagrodzenia zbliżone do poziomu minimalnego w danym kraju; najczęściej w Rumunii, Portugalii i na Węgrzech

26,3 proc.

odsetek Europejczyków w wieku 16-29 lata zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w 2018 r.

5 proc.

szacowana wartość majątku netto w Europie będąca w posiadaniu osób młodych (do 34. roku życia)

2,6 gigaton

o tyle według Międzynarodowej Agencji Energii mogą obniżyć się globalne emisje CO₂ w 2020 r. w stosunku do 2019 r. (spadek o 8 proc.); byłaby to najniższa wartość od 2010 r.

Wprowadzenie

W dyskusjach nad kryzysami często przywołuje się cytat Johna F. Kennedy'ego, według którego słowo kryzys w języku chińskim łączy symbole oznaczające „zagrożenie” i „szansę”. Wiemy, że lingwistyczna wykładnia 35. prezydenta Stanów Zjednoczonych nie jest właściwa. Zamiast szukać inspiracji w odległych kulturach, warto wrócić do europejskich korzeni. W językach europejskich „kryzys” oznaczał (a w wielu wciąż oznacza) przełomowy moment, w którym kształtowała się przeszłość. To dziedzictwo greki, w której słowo to oznaczało osąd, ocenę, decyzję.

Przygotowując tę analizę potraktowaliśmy pandemię koronawirusa i wywołany przez nią kryzys właśnie jako dobry moment do oceny ryzyk stojących przed Unią Europejską w perspektywie do 2050 r. Sama pandemia nie jest jednak głównym przedmiotem analizy. Naszym zdaniem pandemia, zgodnie z terminologią analityków polityk publicznych, nie tylko jest nowym zjawiskiem, ale przede wszystkim wyostrza zrozumienie oraz ocenę wcześniejszych mechanizmów i trendów, których nie dostrzegamy w warunkach spokoju. Pandemia wyostrza zmysty uśpione w spokojnych czasach, dlatego otwiera okno dla nowych idei i zmian.

W naszym opracowaniu pandemia jest więc tylko soczewką. Staramy się spojrzeć przez nią na ryzyka, które mogą zablokować rozwój Europy w kolejnych trzech dekadach. Zapraszamy czytelników do wspólnej refleksji, której punktem wyjścia będzie 7 krótkich analiz zebranych w tym opracowaniu. W kolejnych tekstuach zastanawiamy się nad tym, jak Unia odnajdzie się w świecie, w którym postępuje chaotyczna deglobalizacja, a Unia traci dystans do kluczowych graczy, np. w wyścigu technologicznym. Podejmujemy kwestię nasilającej się polaryzacji, zadajemy pytania o możliwe konsekwencje coraz większej interwencji państw w gospodarce. Przyglądamy się wyzwaniom nierówności na rynku pracy i ryzykom demograficznym. Oczywiście nie brakuje refleksji o wyzwaniach klimatycznych.

1. Chaotyczna deglobalizacja

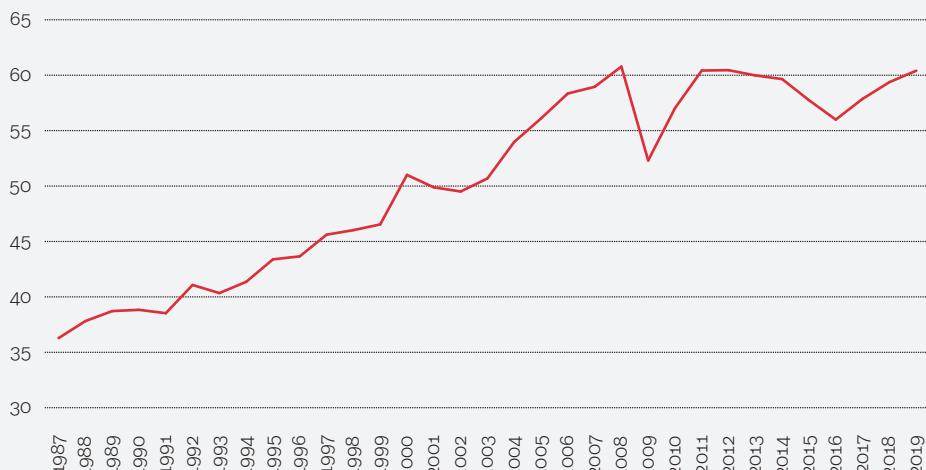
Diagnoza

Kryzys spowodowany pandemią COVID-19 wzmacnił tendencje w światowym handlu, które zmierzają do przeddefiniowania globalizacji lub nawet jej zawrócenia. Przekształcenia w międzynarodowych stosunkach gospodarczych są szczególnie istotne dla Unii Europejskiej, która zbudowała swój dobrobyt w dużej mierze dzięki dynamicznemu rozwojowi eksportu sięgającemu niemal 50 proc. jej PKB ([www1](#)). Stagnacja realnych wynagrodzeń klasy średniej w państwach rozwiniętych doprowadziła do wstrzymania poparcia w tych społeczeństwach dla otwartej gospodarki. Takie wydarzenia jak *brexit*, wojna handlowa USA-Chiny, paraliż funkcjonowania Światowej Organizacji Handlu (WTO) i pandemia prowadzą do chaotycznej deglobalizacji.

By się przed nią uchronić i obronić pozycję lidera światowego handlu UE będzie musiała zmierzyć się z czterema głównymi wyzwaniami:

1. **Globalizacja wyhamuje.** Znaczenie handlu międzynarodowego dla światowego PKB przestało rosnąć od czasu kryzysu finansowego w latach 2008-2009. Dynamicznie zwiększało się głównie w latach 90., by najwyższy poziom osiągnąć w 2008 r. (60,8 proc.). W 2019 r. udział

» Wykres 1.1. Udział handlu międzynarodowego w światowym PKB w latach 1987-2019 (w proc.)





światowego handlu w PKB wyniósł 60,4 proc. W ostatnich latach nastąpiło także zatamanie udziału bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI) w światowej gospodarce: w 2007 r. odpowiadły one 5,4 proc. PKB, natomiast w 2019 r. już tylko 1,6 proc. (www2). W związku z pandemią w pierwszym kwartale 2020 r., handel skurczył się o blisko 3,5 proc. (rok do roku), co jest związane ze znacznym osłabieniem popytu, zatamaniem turystyki zagranicznej i zakłóceniami produkcji, a także z wprowadzonymi ograniczeniami handlowymi.

Pandemia COVID-19 przyśpieszyła proces wycofywania się z globalnej integracji gospodarczej i wzmacniła pozycję państw narodowych (Devlin, Connaughton, 2020). Unaocznione zostały zagrożenia związane z globalnymi współzależnościami, a w szczególności z kruchością łańcuchów dostaw. Sprawiło to, że poszczególne rządy zaczynają wspierać przenoszenie produkcji, by chronić miejsca pracy i zwiększać bezpieczeństwo łańcuchów dostaw (więcej o łańcuchach dostaw surowców naturalnych piszemy w rozdziale pt. *Ryzyka (post)pandemiczne dla realizacji polityki klimatycznej Unii Europejskiej*).

2. **Wzrośnie protekcjonizm.** W ciągu ostatniej dekady wiele państw nabrało dystansu do dalszej liberalizacji rynków międzynarodowych, a spowolnienie liberalizacji odbiło się negatywnie na wzroście handlu. Kwestia ta przyciągnęła uwagę opinii publicznej w czasie pandemii COVID-19 w związku z ograniczeniami eksportu wprowadzonymi przez kolejne rządy. Obecnie rośnie przede wszystkim liczba instrumentów pozataryfowych oraz państw, które je stosują (Grubler, Reiter, 2020). Paraliż funkcjonowania systemu rozstrzygania sporów WTO utrudni zwalczanie tego typu działań. Pandemia doprowadziła również do ponownej eskalacji amerykańsko-chińskiego sporu handlowego. W ślad za oskarżeniami wobec Chin o nadmierny protekcjonizm polegający na ograniczaniu dostępu do chińskiej gospodarki, kradzież własności intelektualnej z amerykańskich firm, a także wspieranie chińskich przedsiębiorstw państwowych i utrzymywanie monopolii, Waszyngton nałożył sankcje na część chińskich firm oraz ograniczył dostęp do amerykańskich technologii. Jednocześnie wprowadził utrudnienia dla chińskich inwestorów w USA. Dwupartyjne poparcie dla stanowczej polityki wobec Chin wskazuje na małe szanse zażegnania sporów w przyszłości.
3. **UE przegrywa w wyścigu technologicznym.** Kryzys spowodowany pandemią nakłada się na istniejące ogromne wyzwania dla systemu gospodarczego wielu państw, które wynikają z tzw. czwartej rewolucji przemysłowej. Jest to szczególnie duże wyzwanie dla gospodarki niemieckiej, największej w UE, opartej na tradycyjnym przemyśle, np. motoryzacji. Wysiłki na rzecz zajęcia wysokiego miejsca w łańcuchach dostaw produktów wykorzystujących nowe technologie nie zostały jednak dotąd w wystarczającym stopniu podjęte także przez inne państwa
4. Unii. O głębokości problemów świadczy, że według opracowywanego przez Komisję Europejską Europejskiego Rankingu Innowacyjności (www4) w ostatnich latach Unia jeszcze straciła względem wyprzedzających ją Korei Południowej, Australii i Japonii, a jednocześnie zmalała jej przewaga nad USA, Chinami, Brazylią, Rosją i RPA (szczegółowo o kwestii rosnącego dystansu technologicznego piszemy w rozdziale pt. *Europa w ogonie postępu technologicznego*).
5. **Kryzys w stosunkach transatlantyckich utrzyma się.** W ostatnich latach wielokrotnie dochodziło do napięć między poszczególnymi stolicami europejskimi i Waszyngtonem. Towarzyszy temu wycofywanie się USA z roli gwaranta wolnego handlu przez doprowadzenie do paraliżu WTO i przejście do bilateralnego zarządzania relacjami handlowymi. W wielu krajach



UE nasilają się nastroje antyamerykańskie uniemożliwiając negocjacje dwustronnej umowy o wolnym handlu. Zmieniające się otoczenie europejskie i globalne staje się coraz większym wyzwaniem dla UE, która ma problemy ze zbiorową, dynamiczną reakcją na zmiany w ładzie światowym.

Ryzyka

WTO przewiduje, że spadek międzynarodowych obrotów towarowych w 2020 r. wyniesie 9,2 proc. (www3). Ponadto w perspektywie 2050 r. globalny handel przejdzie głęboką transformację związaną z przenoszeniem produkcji i regionalizacją. Największe zagrożenie związane z trwającymi zmianami to **ryzyko narastającego protekcjonizmu i eskalacji konfliktów celnych**. To ryzyko będzie jeszcze istotniejsze dla państw członkowskich w przypadku dalszej polaryzacji i ewentualnej dekompozycji UE. Wyjście jednego kraju ze wspólnoty (*brexit*) powoduje poważne trudności w utrzymaniu unii celnej i strefy wolnego handlu (więcej w części *Południe Europy: nowe – stare peryferia?*).

Pandemia koronawirusa wpływa na pogłębienie istniejących wcześniej trendów związanych ze wzrostem barier w dziedzinie handlu i inwestycji międzynarodowych. Poważnym ryzykiem, które zagraża nie tylko wymianie międzynarodowej, lecz także podstawom życia społeczno-gospodarczego wielu państw, jest wprowadzanie daleko posuniętych i nieskoordynowanych na forum międzynarodowym ograniczeń (np. w odniesieniu do żywności lub produktów medycznych).

Twarzyszyć temu będzie proces przekierowania strumieni inwestycji zagranicznych przez państwa i korporacje ponadnarodowe. Prawdopodobnie w pierwszej kolejności *reshoring* będzie dotyczył gałęzi przemysłu wykorzystujących bardziej zaawansowane technologie lub o dużym stopniu automatyzacji procesu produkcji. Zwiastuje to m.in. rywalizacja dotycząca tworzenia sieci 5G tocząca się między firmami amerykańskimi, chińskimi i europejskimi. Proces ten sam w sobie nie musi być niekorzystny dla krajów Unii Europejskiej, jednak **istnieje zagrożenie, że w związku z trendami deglobalizacyjnymi państwa UE pograżą się w rywalizacji o kurczące się zasoby i inwestycje, co w skrajnym wariancie mogłoby prowadzić do powszechnego naruszania zasad wspólnego rynku**. W długoterminowej perspektywie w 2050 r. takie zmiany mogą doprowadzić do pogłębienia dysproporcji między krajami UE i stwarzać coraz większe trudności dla utrzymania obecnego systemu społeczno-gospodarczego. Ponadto tendencja do przenoszenia produkcji będzie wpływać na skrócenie łańcuchów wartości oraz ich regionalizację i w konsekwencji oznaczać prawdopodobnie większe skoncentrowanie wartości dodanej w najbardziej rozwiniętych krajach.

Największym zagrożeniem dla ram wielostronnej współpracy gospodarczej jest naginanie lub wręcz **tamanie reguł międzynarodowego handlu przez największych światowych graczy**. Dotyczy to w głównej mierze Chin, które są beneficjentami globalizacji, ale ograniczają dostęp do własnego rynku, stosują subsydia eksportowe oraz wymuszają przekazywanie własności intelektualnej. Z kolei USA podważyły międzynarodowy ład handlowy przez zastosowanie jednostronnych działań protekcyjnych (np. cel na stal i aluminium) oraz doprowadzenie do paraliżu Organu Apelacyjnego WTO. O potrzebie naprawy funkcjonowania organizacji świadczą nie tylko kryzys mechanizmu rozstrzygania sporów, ale także problemy z zawieraniem nowych porozumień. Z punktu widzenia UE kluczowe jest wzmacnianie wielostronnych mechanizmów współpracy,



a w szczególności możliwości rozstrzygania sporów w ramach WTO, tak by nie doprowadzić do zmiany systemu handlu międzynarodowego w kierunku systemu opartego na brutalnym narzucaniu reguł przez największych graczy (Dadush, Wolff, 2019). Nie będzie to jednak możliwe bez przewyciężenia kryzysu w relacjach transatlantyckich.

Wyzwaniem dla UE jest również silna orientacja na eksport chińskiej gospodarki. Nawet załamanie w związku z pandemią COVID-19 okazało się krótkotrwałe i już w drugim kwartale 2020 r. Chiny zanotowały bardzo wysoką nadwyżkę na rachunku bieżącym, która wg danych Ludowego Banku Chin wyniosła niemal 120 mld USD. Jest to czynnik, który będzie skłaniał Pekin do kierowania kapitału na rynki zagraniczne (m.in. skupowania zagranicznych obligacji). **Z punktu widzenia UE główne ryzyko dotyczy wzmacnienia kursu euro, co w dłuższej perspektywie osłabioby europejski eksport.** Polityka Chin spowodowała, że poszczególne państwa wprowadziły mechanizmy kontroli inwestycji zagranicznych, by chronić przed przejęciem przedsiębiorstw istotnych dla systemu lub bezpieczeństwa publicznego. Brak mechanizmu takiej kontroli pozwolił na przejęcie niemieckiej firmy KUKA produkującej roboty czy norweskiej linii lotniczej Norwegian Air. W USA w wyniku takiej kontroli przez Komisję ds. Inwestycji Zagranicznych (CFIUS) doszło do wymuszenia sprzedaży amerykańskich aktywów TikTok. W wyniku pandemii UE zdecydowanie przestrzegała przed zagrożeniem wykupu europejskich przedsiębiorstw w czasie kryzysu, a część państw (m.in. Hiszpania czy Francja) obniżyła z 25 proc. do 10 proc. progi wartości spółek pozwalające na przeprowadzenie kontroli. **Rozprzestrzenienie się takich barier dla inwestycji zagranicznych na świecie może natomiast spowolnić przepływ kapitału na rynkach międzynarodowych i ograniczyć możliwości eksportowe UE.**

Narastające bariery handlowe i inwestycyjne mogą również zaostrzyć nieporozumienia między Waszyngtonem a Brukselą. Stany Zjednoczone będą negatywnie reagować na inicjatywy podatkowe UE m.in. w kwestii podatku cyfrowego czy granicznego podatku węglowego, natomiast Unia nie będzie się godzić na jednostronną politykę handlową USA. Wraz z innymi tematami spornymi, takimi jak polityka klimatyczna, powstrzymywanie Chin czy dotazywanie zobowiązań w polityce bezpieczeństwa, **istnieje duże prawdopodobieństwo wybuchu poważnego kryzysu w relacjach transatlantyckich w perspektywie 2050 r.** Może to doprowadzić nie tylko do utraty amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa, lecz także do narastania podziałów wewnętrz UE ze względu na odmienne cele polityki poszczególnych członków wobec USA. Także państwa trzecie – Chiny i Rosja – będą aktywnie wspierać rozluźnienie wzajemnych relacji.

Ostatnie ryzyko wiąże się ze zmianami technologicznymi i innowacjami, które w radykalny sposób zmieniają sposób funkcjonowania gospodarki. W związku z cyfryzacją kolejnych sektorów gospodarki istnieje ogromny potencjał zysków gospodarczych, rozszerzenia handlu, inwestycji i intensyfikacji powiązań ponad granicami. Gospodarki wielu państw członkowskich UE mogą mieć trudności z odpowiedzią na te wyzwania, m.in. ze względu na silną konkurencję amerykańskich i chińskich gigantów IT, niewystarczającą infrastrukturę cyfrową oraz starzejące się społeczeństwo. **Niedostosowanie na czas do wymogów nowej globalnej wymiany gospodarczej grozi UE utratą dominującej pozycji w światowym handlu.**

Brak odpowiedniej odpowiedzi na powyższe wyzwania, które narastały od lat, jest dla UE ogromnym zagrożeniem. Jak podkreślono w sprawozdaniu Komisji Europejskiej dotyczącym prognozy strategicznej Unia może wykorzystywać swoją siłę ekonomiczną do zawierania umów międzynarodowych, które chronią jej obywatele. W dużej mierze wynika to z potęgi unijnego eksportu,



a także z faktu, że w przypadku prawie wszystkich produktów importowanych do UE istnieją alternatywne źródła dostaw (Komisja Europejska, 2020). Jednak w dobie międzynarodowych konfliktów gospodarczych i deglobalizacji, niedotrzymująca tempa przemian technologicznych UE, może także **utracić swoją soft power w dziedzinie regulacji. Wspólny rynek pozwalał jej dotąd na wyznaczanie ambitnych standardów dla produktów i rozwiązań regulacyjnych na całym świecie w różnych dziedzinach** (m.in. cyfryzacja, żywność, ochrona środowiska, polityka konkurencji czy ochrona prywatności), co dawało konkretny wpływ na codzienne życie obywateli i funkcjonowanie korporacji (Bradford, 2020). Jeśli Unii nie uda dostosować się do wymogów zmieniającego się świata, to w perspektywie 2050 r., w mniejszym stopniu będzie mogły promować progresywne rozwiązania w dziedzinie gospodarczej i bronić swojego modelu społeczno-gospodarczego.

Bibliografia

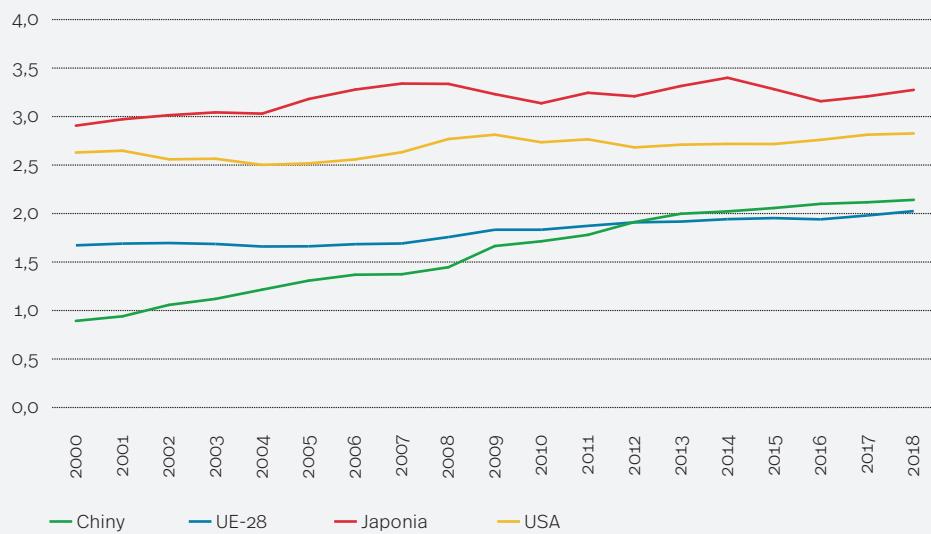
- Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New York.
- Dadush, U., Wolff, G. (2019). *The European Union's response to the trade crisis*, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/03/PC-05_2019.pdf [dostęp: 8.09.2020].
- Devlin, K., Connaughton, A. (2020). *Most Approve of National Response to COVID-19 in 14 Advanced Economies*, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/global/2020/08/27/most-approve-of-national-response-to-covid-19-in-14-advanced-economies/> [dostęp: 8.09.2020].
- Grubler, J., Reiter, O. (2020). *Characterising Non-tariff Trade Policy*, <https://wiiw.ac.at/characterising-non-tariff-trade-policy-p-5375.html> [dostęp: 8.09.2020].
- Komisja Europejska (2020). *Strategic Foresight Report – Charting the course towards a more resilient Europe*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_foresight_report_2020_1.pdf [dostęp: 17.09.2020].
- Zahn, J., Bowijn, R., Casella, B., Santos-Paulino, A.U. (2020). *Global value chain transformation to 2030: Overall direction and policy implications*, <https://voxeu.org/article/global-value-chain-transformation-decade-ahead> [dostęp: 8.09.2020].
- (www1) <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tet00003/default/table?lang=en> [dostęp: 8.09.2020].
- (www2) <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS> [dostęp: 8.09.2020].
- (www3) https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm [dostęp: 12.10.2020].
- (www4) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/41903/attachments/1/translations/pl/renditions/native> [dostęp: 8.09.2020].

2. Europa w ogonie postępu technologicznego

Diagnoza

Europa próbuje nadgonić dystans, jaki w obszarze gospodarki cyfrowej dzieli nasz kontynent od Stanów Zjednoczonych i Chin. Ostatnie wydarzenia – z jednej strony pandemia koronawirusa, z drugiej nasilający się konflikt gospodarczy między USA a Chinami – wyraźnie wskazują nasze miejsce w szeregu.

» Wykres 2.1. Wydatki na B+R w stosunku do PKB (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

Uzależnienie technologiczne Europy, głównie od firm amerykańskich i chińskich, w wymiarze cyfrowym można wskazać w kilku aspektach, które stały się szczególnie widoczne w trakcie panującej pandemii koronawirusa. Mowa tu o aplikacjach śledzących kontakty zarażonych COVID-19,



narzędziach komunikacyjnych i edukacyjnych wykorzystywanych podczas pracy i edukacji zdalnej, chmurze obliczeniowej czy liczbie zgłoszonych patentów oraz wydatkach na badania w obszarze sztucznej inteligencji.

Dobrą ilustracją zmian pozycji poszczególnych krajów i regionów w wyścigu technologicznym jest też zestawienie wydatków na badania i rozwój (wykres 2.1). Ambicje chińskie poparte są stałym wzrostem tychże wydatków w relacji do PKB, a Europa znajduje się od 2013 r. w tyle, mimo kolejnych wieloletnich strategii rozwoju innowacyjności.

Aplikacje śledzące

Aplikacje śledzące miały stać się jednym z najważniejszych rozwiązań powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa, a w czasie pierwszej fali zakażeń pracowały nad nimi niemal wszystkie kraje europejskie i konsorcja wspierane przez Komisję Europejską. Jednak stworzenie aplikacji pozwalającej zachować maksymalny poziom prywatności, a jednocześnie umożliwiającej śledzenie kontaktów osób zarażonych, napotkało na barierę technologiczną. Dla skutecznego działania konieczna była ingerencja na poziomie systemów operacyjnych telefonów komórkowych, a te kontrolowane są niemal w całości przez Apple i Google (99,4 proc. światowego rynku systemów operacyjnych na smartfony) (www1). Firmy te wprowadziły własne rozwiązanie, blokując jednocześnie powstanie skutecznych rozwiązań krajowych, różniących się od ich propozycji.

W rezultacie większość państw, w tym Polska, przyjęło rozwiązanie przygotowane przez Apple i Google. Nie zrobiły tego m.in. Francja i Węgry. Kwestia wyboru protokołu, na którym oparte będą aplikacje służące do śledzenia kontaktów, wywołała publiczną dyskusję o cyfrowej i technologicznej suwerenności Europy – wiele krajów, w tym Niemcy i Wielka Brytania, musiało porzucić swoje własne pomysły i dostosować się do wymagań dwóch wielkich korporacji amerykańskich.

Narzędzia komunikacyjne i edukacja

Widocznym wymiarem uzależnienia państw Unii Europejskiej od pozaeuropejskich technologii było związane z pandemią przejście na pracę i nauczanie zdalne oraz postugiwanie się w ich trakcie technologiami komunikacyjnymi czy edukacyjnymi. Tylko niektóre kraje miały przygotowane platformy edukacyjne lub odpowiedni zasób materiałów, a w większości przypadków nauczyciele i uczniowie byli zdani na korzystanie z rozwiązań zza Atlantyku. Wśród najbardziej popularnych narzędzi komunikacyjnych, takich jak Google Meet, Microsoft Teams, Skype czy Zoom nie ma żadnych będących w posiadaniu firm europejskich.

Chmura

Trzecim obszarem, w którym widać uzależnienie Europy od dostawców kluczowych technologii z USA, jest chmura obliczeniowa, w tym szczególnie usługi przechowywania i przetwarzania danych oraz udostępniania mocy obliczeniowej, oferowane w modelach IaaS i PaaS.



Na rynku międzynarodowym i europejskim rynku usług w chmurze dominują trzy firmy: Amazon, Microsoft oraz Google. Ostatnie kilka miesięcy było czasem, w którym wiele ważnych z punktu widzenia gospodarki firm i instytucji europejskich zawarło umowy o partnerstwie (najczęściej strategicznym) z jedną z ww. korporacji. Pod koniec lipca francuska firma Orange podpisała umowę z Google Cloud, która ma obejmować kwestie danych, sztucznej inteligencji oraz usług *Edge computingu*. Nieco wcześniej umowy podpisły Renault (z Google), Volkswagen (AWS), Deutsche Bank (Google), Lufthansa (Google) czy polskie instytucje PFR oraz Bank PKO (Google i Microsoft), które rozwijają projekt Chmury Krajowej.

Przykładem konieczności korzystania z usług chmury, w tym przypadku bezpośrednio związanym z pandemią i z brakiem odpowiednich europejskich technologii, które umożliwiłyby dostarczanie tych usług przez miejscowe firmy, było podpisanie umowy o współpracy państwa francuskiego z Microsoft (Dèbes, 2020). Współpraca będzie skutkować m.in. przechowywaniem danych zdrowotnych milionów Francuzów na serwerach firmy amerykańskiej. Oferta francuskiego koncernu OVH została odrzucona, ze względu na brak możliwości realizowania analiz niezbędnych m.in. do walki z koronawirusem. Przykład ten dowodzi, że na obecnym etapie europejskie firmy nie są równorzędnymi konkurentami dla amerykańskich korporacji, a bez interwencji na poziomie politycznym dystans będzie się zwiększał.

Trwający wyścig technologiczny wszedł w nową fazę wraz z zaostrzeniem działań przez administrację Stanów Zjednoczonych. Ostatnim przykładem jest rozszerzenie inicjatywy Clean Network, która ma na celu usunięcie nie tylko chińskiego sprzętu z sieci, ale także kontrolę nad pochodzeniem aplikacji oraz usunięcie amerykańskich aplikacji z chińskich sklepów i urządzeń. W warstwie technologicznej, związanej przede wszystkim z budową sieci 5G, mimo że dwie z trzech firm stanowiących realną alternatywę dla Huawei to szwedzki Ericsson i fińska Nokia (trzecią jest koreański Samsung), Europa jest raczej widzem niż aktorem toczącej się rozgrywki.

Nowe technologie – patenty i sztuczna inteligencja

Slabnąca pozycja Europy względem innych potęg technologicznych widoczna jest też w statystykach związanych z budową potencjatu dla przyszłego rozwoju technologicznego, zgłoszeniach patentowych i wydatkach na sztuczną inteligencję. W 2018 r. z Azji pochodziło ponad 2,2 mln zgłoszeń patentowych, z czego ponad 1,5 mln z Chin, podczas gdy z Ameryki Północnej 633 tys., a z Europy 362 tys. (WIPO, 2019). Pod względem liczby międzynarodowych zgłoszeń patentowych w 2012 r. Chiny wyprzedziły Niemcy, a w 2019 r. Stany Zjednoczone i stały się światowym liderem.

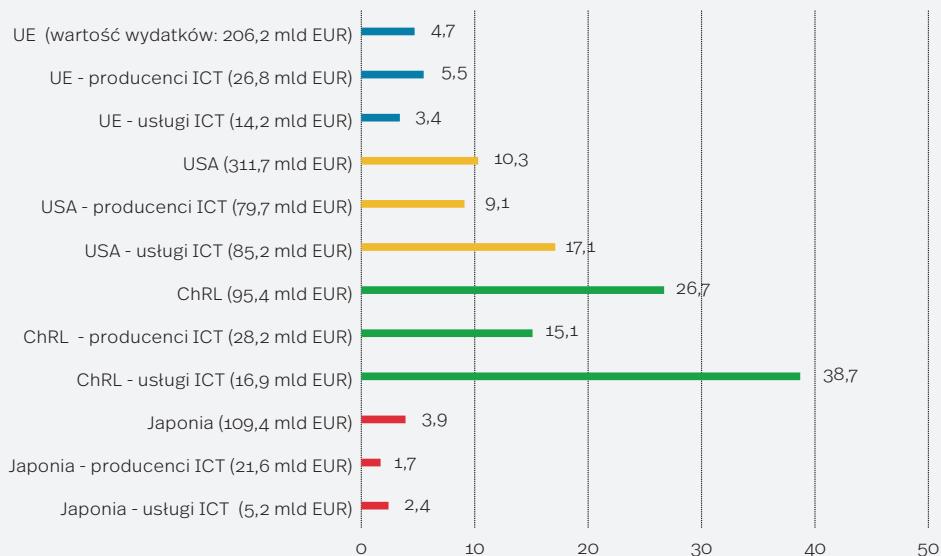
Z kolei realnie zaangażowane środki to w 2016 r. w Europie inwestycje w sztuczną inteligencję wynoszące ok. 3,2 mld EUR. W tym samym czasie było to ponad 12 mld EUR w Ameryce Północnej oraz 6,5 mld EUR w Azji (Komisja Europejska, 2020a). Na liście 2500 przedsiębiorstw najwięcej wydających na badania i rozwój jest wprawdzie wciąż nieco więcej firm europejskich niż chińskich (odpowiednio 551 i 507), a ich łączne wydatki są ponad dwukrotnie wyższe, jednak w sektorach technologicznych (produkcja urządzeń technologicznych czy oprogramowanie i usługi komputerowe) Chiny wyprzedzają Europę i ustępują jedynie Stanom Zjednoczonym (Hernandez Guevara i in., 2019).

UE nie stoi jednak na całkowicie straconej pozycji. Europejski przemysł na najwyższym światowym poziomie jest wciąż atutem, który poszczególne kraje i Unia Europejska jako całość mogą



wykorzystać w kolejnych falach rewolucji cyfrowej. Z kolei kultura regulacyjna i doświadczenie w ochronie prywatności i budowaniu zaufania może zaowocować przełamaniem barier w dzieleniu się danymi występującymi chociażby w sektorze zdrowia. Jednakże bez głębokiej zmiany podejścia do budowania własnych przewag technologicznych dystans dzielący Europę od liderów technologicznych, w tym Chin, będzie się zwiększał.

» **Wykres 2.2. Zmiana wydatków nominalnych na B+R w ciągu roku w wybranych kategoriach (w proc.)**



Uwaga: wykres dotyczy firm, dla których dostępne były dane za lata 2017 i 2018. Obliczenia przeprowadzono dla 549 firm z UE, 760 z USA, 487 z Chin oraz 318 z Japonii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hernandez Guevara i in. (2019).

Ryzyka

Największym ryzykiem jest marginalizacja Europy w gospodarce światowej oraz powiązana z tym utrata wpływu i zmniejszenie poziomu bezpieczeństwa Europejczyków.

Najważniejsze trendy wpływające na rozwój internetu w najbliższych latach to zmiany demograficzne wśród korzystających z internetu i postępująca deglobalizacja. W 2050 r. na świecie będzie nawet o 4 mld internautów więcej niż obecnie, a odsetek Europejczyków w tej grupie zmniejszy się z 15,1 proc. do 7,3 proc³. Nowi użytkownicy sieci będą niemal w całości pochodzili z regionów rozwijających się: Azji, Afryki i Ameryki Południowej.

³ Obliczenia własne na podstawie danych World Population Prospects 2019 (United Nations, 2019) oraz bazy



Wiele krajów stoi lub będzie stało przed wyborem modelu zarządzania nowoczesną gospodarką i model ten może czerpać z regulacyjnych wzorców europejskich, opierać się na wolnorynkowym podejściu amerykańskim lub też na chińskim autorytaryzmie i kontroli⁴.

Póki co Europa jest w stanie eksportować swoje rozwiązania, a takie kraje jak chociażby Chile, Korea Południowa, Brazylia czy Japonia, a także stan Kalifornia przyjmują regulacje w obszarze prywatności wzorując się na RODO (Komisja Europejska, 2020b). Jednak słabość w obszarze technologii i oprogramowania, a także brak wiodących na świecie usług i platform internetowych będą negatywnie wpływać na pozycję Europy i możliwość wywierania wpływu. Być może Europa wypracuje sobie pozycję lidera w zakresie etycznego stosowania nowych technologii, jednak nasze rozwiązania mogą nikogo poza Europejczykami nie interesować i z wypracowanych w Europie rozwiązań będą korzystać głównie mieszkańców Starego Kontynentu. Stanie się tak, jeśli brak siły gospodarczej i nietrafione regulacje będą hamować rozwój biznesu, co pogłębi dystans do liderów, a zbyt mało ambitna agenda przemysłowa nie pozwoli na rozwój innowacyjnych ekosystemów. Co więcej, w wielu przypadkach kraje unijne są i będą zdane na technologię i usługi importowane z innych części świata.

Dystans technologiczny nie oznacza przy tym jedynie mniejszego wachlarza usług dla konsumentów. Zamknięcie się Europy we własnej bańce technologicznej, przy braku firm dostarczających kluczowe technologie, spowoduje przecięcie powiązań handlowych w wielu obszarach. Utrudnione lub wręcz niemożliwe będzie przekazywanie danych poza UE, a to już obecnie jest istotnym elementem działania dla wielu przedsiębiorstw, nie tylko z branży technologicznej (www2, www3).

Powiększający się dystans technologiczny stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Uzależnienie od importowanych urządzeń ułatwia szpiegowanie i dostęp do naszych danych a także kontrolę nad dostarczonymi treściami. Jednocześnie wiele nowoczesnych technologii już obecnie ma status podwójnego zastosowania – mogą być wykorzystywane zarówno do celów pokojowych, jak i militarnych. Brak wpływu na kształtowanie globalnych reguł wykorzystania sztucznej inteligencji może prowadzić do rozwoju systemów militarnych dających dużą przewagę na polu bitwy, ale działających niezgodnie z przyjętymi w Europie zasadami w zakresie etycznego stosowania sztucznej inteligencji. Dyskusje dotyczące broni autonomicznej toczą się obecnie m.in. na forum ONZ (Firlej, 2019).

Tym samym Europa stanie przed dilemma – albo straci dystans technologiczny, a Europejczycy będą żyć w bardziej niebezpiecznym świecie, odcięci od najnowocześniejszych usług, albo podejmie wyzwanie i zaakceptuje ciężar uczestniczenia w wyścigu technologicznym i być może obroni wypracowany przez dekady status *lifestyle superpower*.

Bibliografia

- Dèbes, F. (2020), *L'Etat choisit Microsoft pour les données de santé et crée la polémique*,
<https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/letat-choisit-microsoft-pour-les-donnees-de-sante-et-cree-la-polemique-1208376> [dostęp: 31.08.2020].

danych interenetworkworldstats.com (www4).

⁴ Należy zauważyć, że niektóre sektory, np. FinTech czy biotechnologia w Chinach są silnie zdereguowane.



- Firlej, M. (2019), *Sztuczna inteligencja*, (w:) Arak, P., Czernicki, Ł., Święcicki, I. (red.), *Wspólny rynek jako wspólne zobowiązanie. Listy do nowych przywódców UE w latach 2019-2024*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Hernandez Guevara, H., Grassano, N., Tuebke, A., Amoroso, S., Csefalvay, Z., Gkotsis, P. (2019), *The 2019 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*, dostępne na <https://iri.jrc.ec.europa.eu/scoreboard/2019-eu-industrial-rd-investment-scoreboard> [dostęp: 31.08.2020].
- Komisja Europejska (2020a), *Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania*, COM(2020) 65 final, Bruksela.
- Komisja Europejska (2020b), *Komunikat Komisji o Parlamentu Europejskim i Rady. Ochrona danych jako filar wzmacniania pozycji obywateli oraz podejście UE do transformacji cyfrowej – dwa lata stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych*, COM(2020) 264 final, Bruksela.
- United Nations (2019), *World Population Prospects 2019*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division Online Edition, Rev. 1, New York.
- WIPO (2019), *World Intellectual Property Indicators 2019*, World Intellectual Property Organization, Genewa https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2019.pdf [dostęp: 8.09.2020].
- (www1) <https://gs.statcounter.com/os-market-share/mobile/worldwide> [dostęp: 26.08.2020].
- (www2) <https://www.state.gov/european-court-of-justice-invalidates-eu-u-s-privacy-shield/> [dostęp: 31.08.2020].
- (www3) <https://noyb.eu/en/eu-us-transfers-complaint-overview> [dostęp: 31.08.2020].
- (www4) <https://www.internetworldstats.com/stats.htm> [dostęp: 9.09.2020].

3. Południe Europy: nowe – stare peryferie?

Jeden z ekonomistów Banku Światowego stwierdził kilka lat temu, że gospodarka Unii Europejskiej przypomina trzypasmową drogę, na której jedna grupa samochodów (Europa Północna) posuwa się powoli, druga pędzi (Europa Środkowo-Wschodnia), a trzecia (Europa Południowa) zmierza w przeciwnym kierunku (Gill, 2012). Czy pandemia koronawirusa wzmacni te różnice? Z jednej strony jest to symetryczny szok, którego zdrowotne, społeczne i ekonomiczne konsekwencje odczużą wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej (Demertzis i in., 2020; Issing, 2020). Z drugiej strony epidemia SARS-CoV-2 wybuchała z odmienną siłą w poszczególnych krajach, rządy wprowadziły restrykcje o zróżnicowanej skali i czasie trwania, różne będą też konsekwencje dla gospodarek o niejednakowych strukturach. Konsekwencje pandemii będą więc asymetryczne – niektóre państwa poniosą poważniejsze konsekwencje niż inne (Alfani, 2020; Odenthal, Springford, 2020). Wydaje się, że kolejny raz recesja będzie najsielniejsza w krajach śródziemnomorskich, które jeszcze nie w pełni odbudowały się po poprzednim kryzysie w 2008 r. W tym rozdziale opisujemy przejawy utrzymującej się od lat polaryzacji w Unii Europejskiej i wskazujemy wynikające z niej ryzyka dla wspólnego projektu.

Diagnoza

Kraje Południa – Portugalia, Włochy, Grecja i Hiszpania, czyli tzw. PIGS, przeszły tzw. późny rozwój w porównaniu do krajów z północy Europy. Konwergencja gospodarcza od początku jest jedną z osi europejskiego projektu, a strefa euro miała ten proces przyspieszyć i skonsolidować. Po kilku latach trwania eurozony coraz silniej rozbrzmiewały głosy, że strukturalne i instytucjonalne różnice między europejskimi gospodarkami (Pierluigi, Sonderman, 2018) oraz zjawisko „rywalizacji lokalizacyjnej”⁵ (Kapeller, Gräbner, Heimberger, 2019) sprawiają, że niektóre państwa nie tylko nie zyskują na unii monetarnej, ale wręcz tracą. Już przed kryzysem znaczenie przemysłu w gospodarce narodowej mało w krajach Południa, a rosło w Europie Środkowo-Wschodniej (Landesmann, 2015). Do tego doszły inne negatywne konsekwencje silnego napływu kapitału, m.in. wzrost cen i obniżona konkurencyjność gospodarki (Sinn i Valentini 2013) oraz mniejsze możliwości adaptacji do kryzysów (Sifakis-Kapetanakis, 2011). W tym sensie strukturalne różnice między północnym

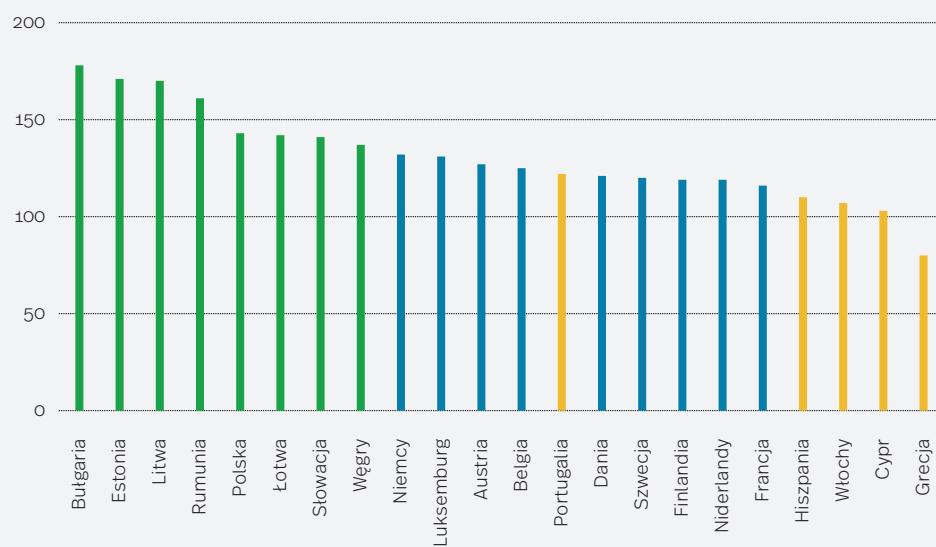
⁵ Korporacje międzynarodowe starają się lokalizować działalność w tych krajach, które oferują najkorzystniejsze czynniki lokalizacyjne, np. podatkowe (Irlandia), związane z siłą roboczą (Wschód Europy) czy usługami finansowymi (Niderlandy, Cypr, Malta).



rdzeniem strefy euro, a południowymi peryferiami oraz ramy funkcjonowania unii monetarnej pogorszyły kryzys na Południu podczas poprzedniej recesji (Perez, 2019).

Po pierwsze dynamika PKB per capita w krajach Południa pozostaje wyraźnie słabsza w porównaniu do krajów Północy i Wschodu Europy oraz porównywalny do sytuacji krajów Europy Zachodniej. W przypadku Grecji PKB per capita jest wciąż niższe niż przed kryzysem gospodarczym. Jedynie Portugalia odnotowała w ostatnich 11 latach wzrost porównywalny z innymi krajami kontynentu.

» Wykres 3.1. Zmiana PKB per capita w latach 2008-2019 w wybranych krajach Unii Europejskiej (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

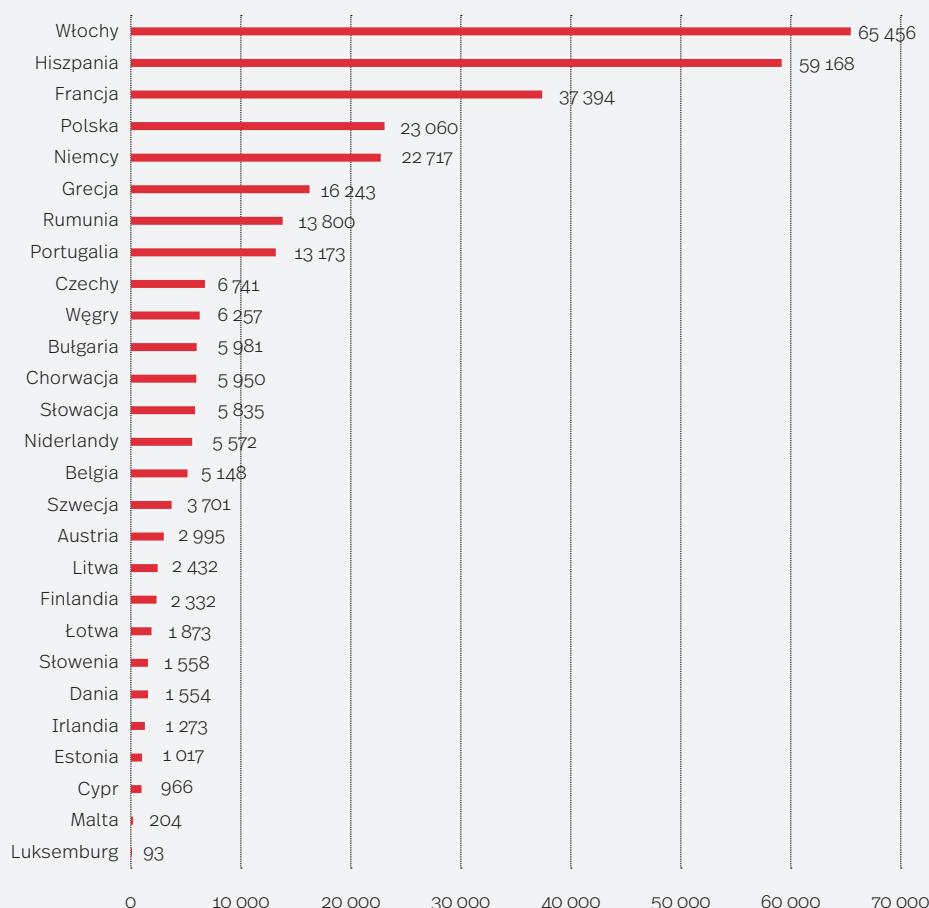
Po drugie poziom dłużu państwowego w stosunku do PKB (debt-to-gdp) jest wyraźnie wyższy dla krajów Południa eurozony niż pozostałych państw wspólnoty (choć utrzymuje się w trendzie podobnym do reszty Europy). Średnia wartość wskaźnika utrzymuje się dla Południa w przedziale 135-150 proc. (trend spadkowy), podczas gdy dla pozostałych krajów kształtuje się w przedziale 35-60 proc. Sytuacja krajów Południa jest koniunkturalnie powiązana z resztą kontynentu, ale nie mogą one nadrobić strat spowodowanych przez wcześniejszy kryzys.

Trzecim wymiarem polaryzacji, na który trzeba zwrócić uwagę, jest poziom bezrobocia. W okresie od 2001 r. (początek strefy Euro) do 2013 r. (szczyt kryzysu zadłużenia) rynek pracy południa Europy zmienił się drastycznie: w Portugalii bezrobocie wzrosło z 3,8 proc. w 2001 r. do 16,2 proc. w 2013 r.; we Włoszech wzrosło z 9,6 proc. do 12,1 proc.; w Grecji z 10,5 proc. do 27,5 proc., a w Hiszpanii z 10,5 proc. do 26,1 proc. W tym samym okresie również wzrosło przeciętnie bezrobocie w całej UE (z wyjątkiem Niemiec i Finlandii). W latach 2015-2019 różnice dotyczące bezrobocia zostały

utrzymane. O ile w tym okresie bezrobocie w krajach Europy Północnej i Wschodniej nie przekroczyło 8 proc., o tyle w krajach Południa było powyżej 12 proc. (mimo spadku o 6 p.p. w latach 2015–2019).

Dużym problemem Południa na tle pozostałych krajów UE jest również sytuacja młodych ludzi. Raporty z początku 2014 r. (początek wychodzenia z kryzysu) wskazują, że bezrobocie wśród młodych osiągnęło w Portugalii, Włoszech, Grecji i Hiszpanii odpowiednio 35,4 proc., 42,7 proc., 56,8 proc. i 53,9 proc. Odsetek osób kończących przedwcześnie edukację jest najwyższy w Hiszpanii (prawie 18 proc.), dla Włoch i Portugalii jest to ponad 10 proc. Chlubnym wyjątkiem jest Grecja, w której jedynie kilka procent studentów i uczniów nie uzyskuje wykształcenia.Więcej o wyzwaniach młodych piszemy w rozdziale *Zaniedbane pokolenie: młodzi w cieniu srebrzcej się Europy*.

» Wykres 3.2. Dystrybucja dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (w EUR)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Komisji Europejskiej.



Na zarysowane wcześniej problemy nakładają się obecnie negatywne konsekwencje związane z kryzysem pandemicznym. Państwa najsilniej dotknięte kryzysem apelowały o utworzenie wspólnych europejskich mechanizmów gwarantujących finansowanie programów odbudowy, które mają pomóc krajowym gospodarkom wyjść z recesji wywołanej pandemią. W trakcie wielotygodniowej debaty to właśnie oś sporu Południe-Północ uwypukliła się najwyraźniej, czego symbolem były medialne debaty między premierami Niderlandów i Włoch oraz próby wykorzystania sporu przez radykalne siły w obu krajach. Ostatecznie po debatach, w efekcie kompromisu, częścią budżetu na lata 2021-2027 stał się Fundusz Odbudowy. W porozumieniu budżetowym zakłada się, że wartość całego budżetu UE na lata 2021-2027 wyniesie 1.074 mld EUR, a fundusz odbudowy (*Next Generation EU*) o wartości 750 mld EUR będzie składał się z: 390 mld EUR w formie grantów, a 360 mld EUR w formie pożyczek. Kraje Południa Europy są największymi beneficjentami Filaru 1, służącego odbudowie gospodarek po pandemii:

- Włochy – prawie 65 mld EUR,
- Hiszpania – ponad 59 mld EUR,
- Grecja – 16 mld EUR,
- Portugalia – 13 mld EUR.

Pod względem wielkości otrzymanych dotacji rywalizować z nimi mogą tylko Francja, Niemcy i Polska.

Ryzyka

Po pierwsze **pogłębienie podziału na „państwa nadwyżek” i „państwa deficytu” utrudni, a może nawet uniemożliwi wdrażanie nowych inicjatyw integracyjnych**. Ten podział już dotychczas był jedną z kotwic utrudniających szybszą integrację i adaptację do zmian sytuacji globalnej, np. utrudniał pogłębianie wspólnego rynku przez wprowadzanie takich rozwiązań jak integracja systemów bankowych czy paneuropejskie zabezpieczenia socjalne. (Landesmann, 2020). Rosnąca polaryzacja celów i potrzeb utrudni tworzenie wspólnych, ambitnych odpowiedzi na utratę przez Unię konkurencyjności zarówno względem Stanów Zjednoczonych, jak i krajów azjatyckich. Nakłady inwestycyjne, produktywność, zdolność firm do absorpcji i wykorzystania nowych technologii pozostawały na niezadowalającym poziomie, a do tego poprzedni kryzys uniemożliwił planowane przyspieszenie (EBI, 2016). Kolejny kryzys wywołany pandemią może sprawić, że zarówno na poziomie poszczególnych państw, jak i całej Unii Europejskiej nie zabraknie potencjału do przeprowadzenia reform zwiększających produktywności firm, rynku pracy itp. Liderzy Unii nie będą w stanie zaproponować pomysłów akceptowalnych w całej wspólnotie, a medialne dyskusje towarzyszące tegorocznym negocjacjom budżetowym są potwierdzeniem, że poszczególne państwa w coraz większym stopniu skupią się na swoich partykularnych interesach, unikając jednocześnie zaakceptowania korzyści, jakie osiągają ze wspólnego rynku (np. w przypadku tzw. grupy oszczędnych). Niezbędne reformy będą bowiem wymagać nie tylko dotychczas postulowanych strukturalnych przemian na Południu, ale także przemyślenia wewnętrznej konkurencyjności w ramach Unii (np. korzyści podatkowych osiąganych przez Irlandię i Niderlandy czy korzyści związanych z akumulacją przewagi technologicznej i eksportowej Niemiec oraz powiązanych z nią przewag taniej siły roboczej w krajach Wschodu UE). Do tego po



wyjściu Wielkiej Brytanii i wraz ze zmianami znaczenia gospodarczego poszczególnych państw, historyczne i ciągłe trwałe sojusze negocjacyjne zaczynają odstawać od realiów gospodarczych i politycznych, a w konsekwencji przesuwające się pola decyzyjne mogą dodatkowo utrudniać osiąganie porozumień.

Po drugie **w perspektywie kolejnych trzech dekad pogłębiające się ryzyka strukturalne grożą osłabieniem, a może nawet rozpadem strefy euro.** Jednocześnie próby pogłębiania integracji politycznej i fiskalnej, w tym proponowane reformy strukturalne coraz częściej w krajach Południa oceniane są jako zamach na suwerenność. W związku z tym niektóre państwa mogą szukać dróg odzyskania konkurencyjności na drodze dewaluacji po wyjściu ze strefy euro i powrocie do własnej waluty – już w 2011 r. władze Włoch i Grecji dysponowały dokumentem oceniającym konsekwencje wyjścia kraju ze strefy euro (Bastasin, 2019). Wówczas negatywne konsekwencje wyjścia znacząco przeważały pozytywy. Kolejny kryzys może jednak doprowadzić do decyzji o dekompozycji strefy, których poprzednio uniknięto. Jednocześnie napięcia te sprawiają, że strefa euro nie wykorzystuje swoich szans na to, by wspólna waluta umocniła się, np. jako waluta rezerwowa wobec słabnącej od kilku lat pozycji dolara wynikającej m.in. z konfliktów handlowych prowadzonych przez USA. Np. udział euro w zasobach światowych rezerw walutowych jest o ponad 4 p.p. niższy niż był w szczytowym punkcie w 2010 r. Mimo że traci również dolar (najniższy udział w rezerwach walutowych od dwóch dekad), to nie zyskuje na tym euro, ale pozostałe waluty (ECB, 2020).

Kolejne ryzyko ma wymiar polityczny i związane jest z rosnącymi w siłę ruchami postulującymi dezintegrację Unii. W konsekwencji do 2050 r. możemy być świadkami kolejnych procesów „rozvodowych” z Unią, tym razem któregoś z państw Południa. W trakcie pandemii wyniki badań opinii publicznej, przede wszystkim we Włoszech, Hiszpanii i Grecji dowiodły, że społeczeństwa w tych krajach są najbardziej niezadowolone z reakcji Unii na kryzys (Europarlament, 2020). Jednak nie są to trendy nowe, a jedynie kolejny etap rosnących w siłę emocji antyeuropejskich, które doprowadziły już do znaczącego wzrostu znaczenia politycznej wagi partii, które w swoich programach mają eurosceptyczne postulaty. Po kryzysie obserwujemy już kolejne kroki tego procesu. Nasilenie nastrojów tego typu stało się powodem założenia w 2020 r. włoskiej partii No Europa per l'Italia – Italexit con Paragone – wzorowanej na brytyjskim ugrupowaniu Brexit Party. Partia „Italexit” jest wzorowana na ruchach politycznych, które doprowadziły do wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

Podsumowując **wydaje się, że głównym ryzykiem wynikającym z opisanych zjawisk jest zagrożenie, że w perspektywie 2050 r. Unia nie będzie przypominała wspólnoty zapewniającej konwergencję, zdolnej wdrażać innowacje w politykach gospodarczych, ale wspólnotę rosnących podziałów między członkami. W konsekwencji brexit może nie być ostatnim „procesem rozvodowym”.** To z kolei będzie poważny cios dla wspólnego projektu, który przez lata miał siłę przyciągania nowych członków, a obecnie częściej debatuje się o jego rozpadzie.

Bibliografia

Alfani, G. (2020), *Pandemics and asymmetric shocks: Lessons from the history of plagues*,

<https://voxeu.org/article/pandemics-and-asymmetric-shocks> [dostęp: 31.08.2020].



- Bastasin, C. (2019) Why Italy cannot exit the euro. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/12/17/why-italy-cannot-exit-the-euro/> [dostęp: 31.08.2020].
- Demertzis, M., Sapir, A., Tagliapietra, S., Wolff, G.B. (2020), *An effective economic response to the Coronavirus in Europe*, Bruegel Policy Contribution, Iss. No. 6, 11.03., https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/03/PCo62020_ECOFIN_Coronavirus.pdf [dostęp: 31.08.2020].
- ECB (2020), *The international role of the euro*, June, <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire202006-81495c263a.en.html> [dostęp: 31.08.2020].
- EBI (2016), *Restoring EU competitiveness 2016 updated version*, https://www.eib.org/attachments/efs/restoring_eu_competitiveness_en.pdf [dostęp: 31.08.2020].
- Europarlament (2020), *Public opinion monitoring in the time of Covid-19*,
<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-COVID19-27052020.pdf> [dostęp: 31.08.2020].
- Gill, I. (2012), Wypowiedź podczas seminarium *Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model*, zorganizowanego przez European Institute,
<https://www.europeaninstitute.org/index.php/archive/sort-by-date-2/147-ea-april-2012/1563-fresh-air-from-world-bank-on-europes-much-maligned-economic-model> [dostęp: 31.08.2020].
- Issing, O. (2020), *The COVID19 crisis: A Hamilton moment for the European Union?*, „International Finance”, Vol. 23, Iss. 2, doi: 10.1111/inf.12377.
- Kapeller, J., Gräßner, C., Heimberger, P. (2019), *Economic Polarisation in Europe: Causes and Policy Options*, WIIW Research Report. No. 40, <https://wiiw.ac.at/economic-polarisation-in-europe-causes-and-options-for-action-dlp-5022.pdf> [dostęp: 31.08.2020].
- Kuhn, T., van Elsas, E., Hakhverdian, A., van der Brug, W. (2016), *An ever wider gap in an ever closer union: Rising inequalities and euroscepticism in 12 West European democracies, 1975–2009*, „Socio-Economic Review”, Vol. 14, Iss. 1, <https://doi.org/10.1093/ser/mwu034>.
- Landesmann, M. (2015), *The new North-South divide in Europe: can the European convergence model be resuscitated?*, (w:) Fagerberg, J., Laestadius, S., Martin, B.R. (red.), *The triple challenge for Europe: the economy, climate change and governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Landesmann, M.A. (2020), *Covid-19 crisis: centrifugal vs. centripetal forces in the EU – a political-economic analysis*, „Journal of Industrial and Business Economics”, No. 47, <https://doi.org/10.1007/s40812-020-00171-w> [dostęp: 31.08.2020].
- Odendahl, C., Springford, J. (2020), *Three ways COVID-19 will cause economic divergence in Europe*. Centre for European Reform, https://www.cer.eu/sites/default/files/pb_econdiv_20.5.20.pdf [dostęp: 31.08.2020].
- Pierluigi, B., Sondermann, D. (2018), *Macroeconomic imbalances in the euro area: where do we stand?*, Occasional Paper Series, No. 211, European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op211.en.pdf> [dostęp: 31.08.2020].
- Perez, S.A. (2019), *A Europe of creditor and debtor states: explaining the north/south divide in the Eurozone*, „West European Politics”, Vol. 42, Iss. 5, <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1573403>.

- Sifakis-Kapetanakis, C. (2011), *Macroeconomic asymmetry and imbalances in the euro zone*. Referat wygłoszony na konferencji "From crisis to growth ? The challenge of imbalances, debt, and limited resources", Macroeconomic policy institute, Research network macroeconomics and macroeconomic policies, Październik 2011, Berlin, Niemcy, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00905369/document> [dostęp: 31.08.2020].
- Sinn, H. W., Valentinyi, A.. (2013), *European imbalances*, <https://voxeu.org/article/european-imbalances> [dostęp: 31.08.2020].



4. Państwowy kapitalizm – wielka nadzieja, wielki zawód?

Diagnoza

Globalny kryzys finansowy w latach 2008-2009 zapoczątkował dyskusję nad skutkami dominacji neoliberalnej doktryny w ekonomii. Rozrost sektora finansowego, postępująca koncentracja rynków, wzrost nierówności dochodowych, zaniedbanie zmian klimatycznych i dewastacja środowiska – wokół tych tematów zbudowano krytykę polityki gospodarczej prowadzonej przed 2008 r. (Autor i in., 2020; Piketty, 2014; Rajan, 2011; Speth, 2009). Jednocześnie w reakcji na kryzys finansowy w polityce gospodarczej zmienił się model działania – rządy aktywnie wsparły bankrutowające firmy, a banki centralne wykorzystały niestandardowe instrumenty polityki monetarnej, np. programy luzowania ilościowego.

Kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID-19 pogłębił te trendy. Działania, które dekadę temu uznawano za niestandardowe, znajdują się dziś w głównym nurcie polityk gospodarczych. Po pierwsze dla łagodzenia skutków recesji rządy wyraźnie zwiększą wydatki finansowane emisją dłużu publicznego. W latach 2008-2009 takie działania były jeszcze ostrożne – część ekspertów zarzucała wówczas stosowanie wręcz zbyt restrykcyjnej polityki fiskalnej w niektórych państwach (w szczególności w fazie wychodzenia z recesji). Tym razem ekonomiści z głównego nurtu apelują o politykę *whatever it takes* (wszystko co potrzeba)⁶.

Po drugie banki centralne powszechnie i na masową skalę skupią aktywa. Wcześniej instrument ten wykorzystywały tylko największe instytucje, takie jak EBC, BoJ czy Fed. Obecnie wdrażany jest też w mniejszych gospodarkach, np. w Polsce.

Skutki opisanych zmian w podejściu do polityki gospodarczej są następujące:

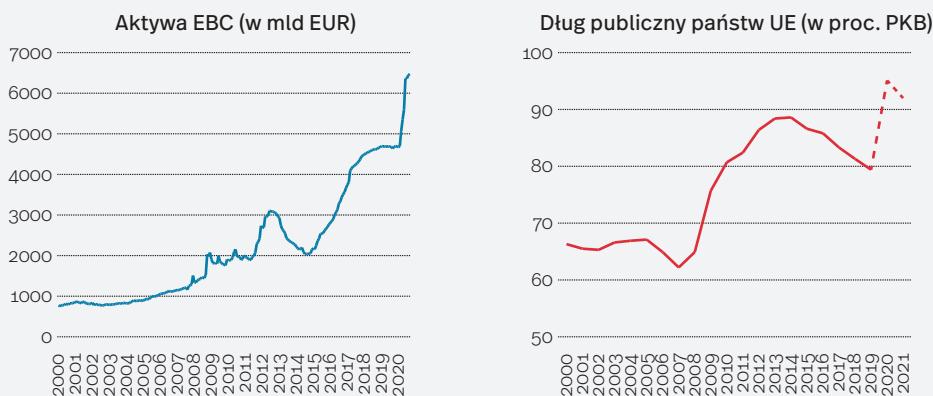
- **Nastąpi wyraźny wzrost długów publicznych.** W Unii Europejskiej wysokość dłużu w relacji do PKB wzrosnie z 79 do 95 proc. (wykres 4.1), w siedmiu państwach przekroczy 100 proc. (wszystkie są członkami strefy euro). Kryterium z Maastricht dotyczące wysokości dłużu publicznego (60 proc. PKB) staje się fikcją – na koniec 2020 r. będzie je spełniało zaledwie 12 z 27 członków wspólnoty (European Commission, 2020).
- **Bilanse banków centralnych wzrosną do niespotykanych poziomów.** W ostatniej dekadzie wartość aktywów Europejskiego Banku Centralnego zwiększyła się ponad dwukrotnie, z 2,1 do 4,7 bln EUR. Działania związane z obecnym kryzysem przyspieszają ten proces

⁶ Zob. np. artykuł Carmen Reinhart, głównej ekonomistki Banku Światowego: <https://www.afr.com/policy/economy/what-ever-it-takes-this-time-it-really-is-different-20200325-p54dok> [dostęp: 31.08.2020].

– w ciągu zaledwie pięciu miesięcy (od marca do sierpnia) wielkość bilansu EBC wzrosła o 40 proc., do 6,4 bln EUR (wykres 4.1) (ECB, 2020).

→ **Stopy procentowe będą rekordowo niskie – bliске zera lub ujemne.** Od wybuchu kryzysu w 2008 r. stopy procentowe na świecie systematycznie spadają. W strefie euro krótkoterminowa stopa procentowa⁷ od 2015 r. jest ujemna – wahając się w przedziale od 0 do -0.5 proc., a w 2019 r. wyniosła dokładnie -0.36 proc. (średnio w roku) (Eurostat, 2020). Kryzys wywołany pandemią COVID-19 popchnął banki centralne do dalszych obniżek stóp procentowych. Przestrzeń działania w tym zakresie jest już jednak niewielka.

↙ Wykres 4.1. Ewolucja aktywów EBC i dłużu publicznego państw UE w XXI w.



Uwaga: wartość aktywów EBC według stanu na wrzesień 2020 r. Wysokość dłużu publicznego państw UE na koniec 2020 i 2021 r. na podstawie prognozy Komisji Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne PIĘ na podstawie danych Eurostatu i EBC.

Ryzyka

Podstawowym ryzykiem związanym z przedstawionymi zmianami w polityce gospodarczej jest to, że **rezultatem niezbędnej korekty systemu obowiązującego do 2008 r. będzie jego katykatura.** Programy stymulacji gospodarki staną się trwałym elementem polityki gospodarczej, a długi publiczne i bilans banków centralnych będą nadal rosty. Mimo tego sektor prywatny nadal będzie niechętny do podejmowania ryzyka i wdrażania innowacji, a wzrost produktywności pozostanie niski. W takim otoczeniu radzenie sobie z kluczowymi problemami – zmianami klimatu czy rosnącymi nierównościami – będzie nawet trudniejsze niż wcześniej. Ich rozwiązanie może stać się niewykonalne nawet w perspektywie 2050 r.

⁷ 3-miesięczna stopa procentowa na rynku międzybankowym.



Po pierwsze wpływy niekonwencjonalnej polityki monetarnej na rzeczywistość gospodarczą wciąż jest słabo rozpoznany i nieprzewidywalny. W literaturze wskazuje się, że luzowanie ilościowe i luźna polityka monetarna spowodowały wzrost cen aktywów finansowych do poziomów, które nie odpowiadają fundamentom gospodarczym (Nassr, Wehinger, Yokoi-Arai, 2016; Vinals, Blanchard, Bayoumi, 2015). Charoenwong, Morck i Wiwattanakantang (2019) analizując działania Banku Japonii wykazali z kolei, że wzrost aktywów banku centralnego przekładał się głównie na zmiany krótkoterminowych aktywów firm (gotówki i krótkoterminowych papierów wartościowych), a nie inwestycje kapitałowe. Te drugie wzrosty tylko w firmach z relatywnie niską jakością zarządzania, co podważa możliwość stymulowania wzrostu gospodarczego takimi metodami w długim okresie.

Po drugie skupy obligacji korporacyjnych mogą utrudnić transformację energetyczną – pomagać głównie sektorom wysokoemisyjnym, a nie zielonym. Analiza Matikainena, Campiglio i Zenghelisa (2017) z Grantham Research Institute wykazała, że w portfelach EBC i Banku Anglii, które wdrożyły programy skupu obligacji korporacyjnych, znalazły się głównie obligacje firm działających w sektorach tradycyjnych i wysokoemisyjnych. Brak obligacji przedsiębiorstw z obszaru energii odnawialnej nie wynikał z celowego ich wykluczania, lecz raczej z tego, że znaczna część zielonych inwestycji finansowana jest w inny sposób, czego nie przewidziano przy projektowaniu programów. Sposób doboru kryteriów kwalifikowalności oraz podejmowania decyzji zakupu w ramach programów faworyzował duże podmioty z sektorów wysokoemisyjnych, co stoi w sprzeczności z podstawowymi założeniami polityk zielonych i innowacyjnych. Luźna polityka monetarna może być więc kolejnym czynnikiem, który zahamuje rozwój technologii niskoemisyjnych – o pozostałych piszemy w rozdziale *Rzygka (post)pandemiczne dla realizacji polityki klimatycznej Unii Europejskiej*.

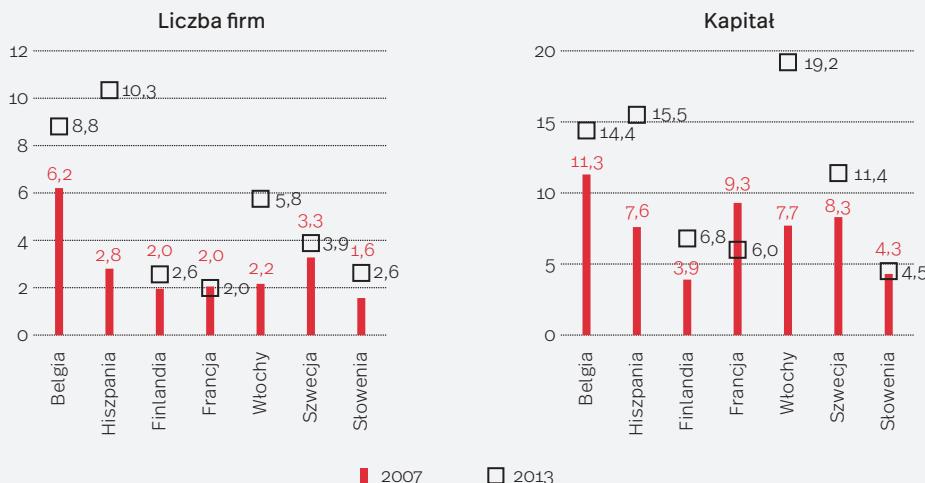
Po trzecie łatwy i tani dostęp do finansowania doprowadzi do trwania firm o niskiej produktywności (firm-zombie). Luzowanie ilościowe, niskie stopy procentowe, publiczne programy pomocowe – te elementy tworzą dobre warunki do utrzymywania nawet mało rentownych i słabo rozwijających się biznesów. McGowan, Andrews i Millot (2017a; 2017b) wskazują, że firmy-zombie są jedną z przyczyn spowolnienia wzrostu produktywności w państwach rozwiniętych (spowolnienie to zaczęło się z początkiem XXI w., a pogłębiło się po globalnym kryzysie finansowym w latach 2008-2009, zob.: OECD, 2019). Autorzy wykazali, że w latach 2003-2013 liczba firm-zombie⁸ w państwach OECD zwiększyła się znacząco, mimo ich niższej produktywności w porównaniu do pozostałych przedsiębiorstw na rynku. Wyniki badania dowodzą także, że firmy-zombie blokują coraz większą część kapitału na rynku. Przykładowo we Włoszech w latach 2007-2013 ich udział w zasobach kapitału wzrósł z 7 do 19 proc. (wykres 4.2).

Błędna alokacja kapitału hamuje możliwości wzrostu bardziej wydajnych i produktywnych firm. W szerszym kontekście jest blokadą dla kreatywnej destrukcji oraz powstawania i dyfuzji nowych technologii. Acharya i in. (2019) oraz McGowan, Andrews i Millot (2017a) wykazali, że im więcej kapitału ulokowano w firmach-zombie, tym niższe są inwestycje i wzrost zatrudnienia w pozostałych przedsiębiorstwach. Zdaniem autorów upowszechnienie się firm-zombie wpływa na zwiększenie barier wejścia na rynek i utrudnia dostęp do finansowania dla zdrowych przedsiębiorstw.

⁸ Autorzy definiują firmy-zombie jako przedsiębiorstwa działające na rynku od co najmniej 10 lat, które jednocześnie przez trzy kolejne lata nie wygenerowały zysków wystarczających na pokrycie odsetek od zaciągniętych zobowiązań.



▼ Wykres 4.2. Udział firm-zombie w liczbie firm i kapitale ulokowanym w firmach w wybranych państwach UE w latach 2007 oraz 2013 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: McGowan, Andrews, Millot (2017b).

Po czwarte polityka zaciskania pasa w rezultacie narosłych długów publicznych może wpędzić europejską gospodarkę w wieloletnią stagnację. To rodzaj błędego koła – podnoszenie podatków oraz oszczędności w wydatkach publicznych hamuje wzrost gospodarczy, a niższy wzrost PKB sprawia, że spadek wskaźnika dłużu publicznego do PKB – co było celem podjętych działań – nie następuje (Blanchard, 2019). Konsekwencje realizacji tego ryzyka mogą być nie tylko ekonomiczne. Po pierwsze polityka oszczędności może zahamować inwestycje w przeciwdziałanie zmianom klimatu. Po drugie wyniki badań dowodzą, że taka polityka sprzyja skrajnym ruchom politycznym – przykładowo odegrała istotną rolę w kształtowaniu się podejścia wyborców w Wielkiej Brytanii do brexitu (Fetzer, 2020), a nawet przyczyniła się do radykalizacji wyborców w Niemczech i dojścia nazistowskiej partii do władzy na początku lat 30. XX w. (Galofré-Vilà i in., 2019).

Podsumowanie

Wymienione ryzyka prowadzą do wniosku, że w krytycznym scenariuszu chęć skorygowania problemów wywołanych dekadami zbyt dużej ufności w działanie wolnego rynku skończy się kolejną skrajnością – **zbyt głębokim wychyleniem polityk gospodarczych w kierunku interwenjonizmu państwa**. Nieustanne stymulowanie gospodarki niestandardową polityką monetarną i pakietami fiskalnymi zahamuje to, co dla rozwoju gospodarczego najważniejsze: innowacyjność. **Bez szeroko rozumianej innowacyjności skutek korekty systemu gospodarczego będzie odwrotny do zamierzzonego** – wyzwania takie jak nadmierne nierówności dochodowe czy zmiany klimatu staną się wręcz niemożliwe do rozwiązania.



Bibliografia

- Acharya, V., Eisert, T., Eufinger, Ch., Hirsch, Ch. (2019), *Whatever It Takes: The Real Effects of Unconventional Monetary Policy*, „The Review of Financial Studies”, Vol. 32.
- Autor, D., Dorn, D., Katz, L.F., Patterson, Ch., Van Reenen, J. (2020), *The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms*, „The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 135.
- Blanchard, O. (2019), *Public Debt and Low Interest Rates*, PIIE Working Paper, No. 19-4.
- Charoenwong, B., Morck, R., Wiwattanakantang, Y. (2019), *Bank of Japan Equity Purchases: The (Non-)Effects of Extreme Quantitative Easing*, NBER Working Paper, No. 25525.
- ECB – European Central Bank (2020), *Weekly financial statements*, <https://www.ecb.europa.eu/presse/pr/wfs/html/index.en.html> [dostęp: 26.08.2020].
- European Commission (2020), *European Economic Forecast – Spring 2020*, Institutional Paper, No. 125.
- Eurostat (2020), *Exchange rates and interest rates*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Exchange_rates_and_interest_rates [dostęp: 26.08.2020].
- Fetzer, T. (2020), *Austerity and Brexit*, „Intereconomics”, Vol. 55.
- Galofré-Vilà, G., Meissner, Ch., McKee, M., Stuckler, D. (2019), *Austerity and the rise of the Nazi party*, NBER Working Paper, No. 24106.
- Matikainen, S., Campiglio, E., Zenghelis, D. (2017), *The climate impact of quantitative easing*, Grantham Research Institute, Policy Paper.
- McGowan, M.A., Andrews, D., Millot, V. (2017a), *The Walking Dead: Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1372.
- McGowan, M.A., Andrews, D., Millot, V. (2017b), *Confronting the Zombies: Policies for Productivity Revival*, OECD Economic Policy Paper, No. 21.
- Nassr, I.K., Wehinger, G., Yokoi-Arai, M. (2016), *Financial risks in the low-growth, low-interest rate environment*, „OECD Journal of Financial Market Trends”, Vol. 2.
- OECD (2019), *OECD Compendium of Productivity Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge.
- Rajan, R.G. (2011), *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- Speth, J.G. (2009), *The Bridge at the Edge of the World: Capitalism, the Environment, and Crossing from Crisis to Sustainability*, Yale University Press, New Haven.
- Vinals, J., Blanchard, O., Bayoumi, T. (2013), *Unconventional Monetary Policies – Recent Experience and Prospects*, International Monetary Fund, Washington.

5. Nigdy nie zaczniemy więcej płacić pracownikom kluczowych zawodów

Pandemia COVID-19 uwypukla pewien paradoks: osoby niezbędne dla funkcjonowania społeczeństw, wykonujące zawody kluczowe dla stabilności ładu społecznego, zarabiają bardzo mało pracując jednocześnie w trudnych i niestabilnych warunkach. Dyskusja o dysproporcjach w wynagrodzeniach i warunkach pracy między tzw. *essential workers* (np. sprzedawcy, kierowcy, personel sprzątający, pracownicy świadczący usługi publiczne) a innymi zawodami trwa od dawna, jednak wciąż nie ma satysfakcjonujących rozwiązań. W wielu przypadkach kluczowe zawody nie mają nawet skutecznej reprezentacji w ramach związków zawodowych. Bez współpracy państwa z podmiotami reprezentującymi interesy nie tylko pracodawców, ale także ze związkami reprezentującymi interesy najniżej opłacanych pracowników, nie będzie możliwe wypracowanie odpowiednich rozwiązań niwelujących dysproporcje płacowe.

Z drugiej strony od wielu dziesiątek lat ma miejsce ekspansja pewnych branż i wysoko opłacanych zawodów, których użyteczność społeczna jest kwestionowana. Należą do nich m.in. usługi finansowe, telemarketing, *public relations*, administracja akademicka i administracja służby zdrowia. D. Graeber twierdzi nawet, że miejsca pracy w tych dziedzinach są bezsensowne (Graeber, 2016). Nadmierny rozwój branży finansowej jest wręcz szkodliwy dla rozwoju gospodarczego. Branża ta wysysa z rynku młodych, zdolnych pracowników, którzy byliby znacznie bardziej pożyteczni w innych dziedzinach (Dzierżek, 2015).

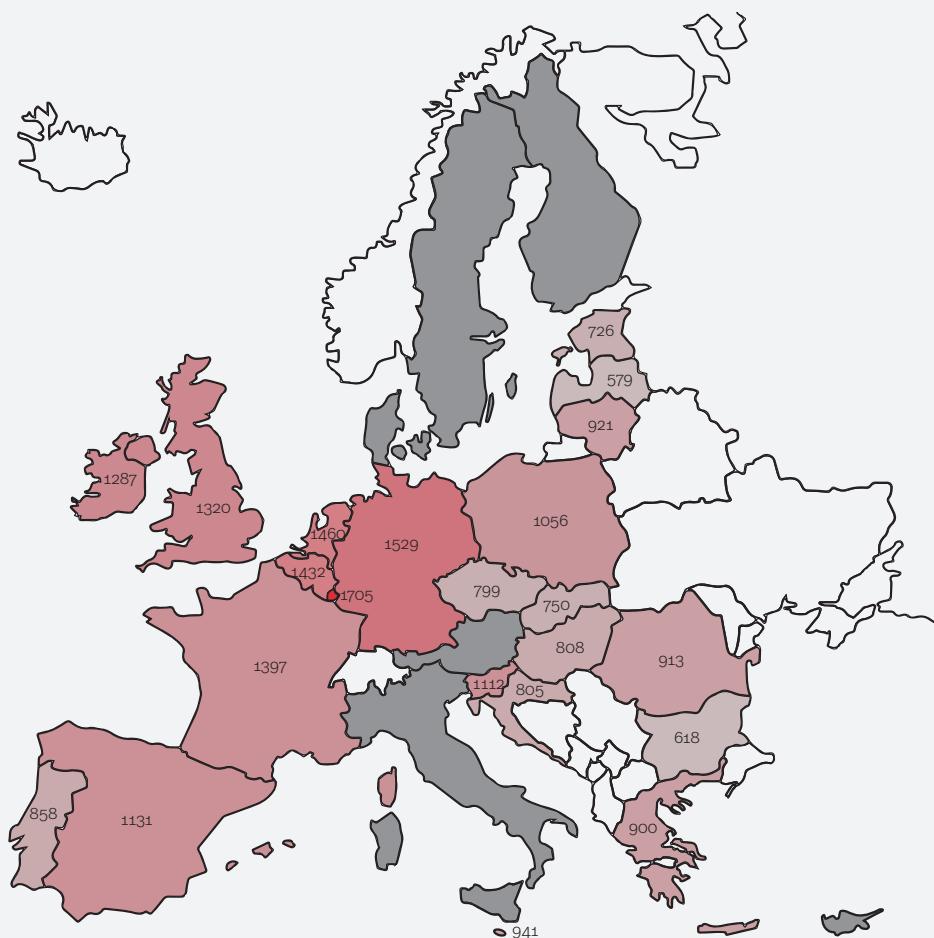
Diagnoza

W poszczególnych państwach UE występują duże nierówności w wysokości wynagrodzeń. Zmniejszeniu ich zróżnicowania może służyć półka minimalna, która pomaga zapewnić najgorzej opłacanym pracownikom odpowiedni pułap wynagrodzeń. W styczniu 2020 r. minimalne wynagrodzenie nie obowiązywało tylko w sześciu krajach UE (w Danii, we Włoszech, na Cyprze, w Austrii, w Finlandii i Szwecji), czyli głównie w krajach o wysokich płacach i niskim ich rozwarstwieniu, a więc z niezły poziomem nawet najniższych wynagrodzeń. Obecnie Komisja Europejska proponuje wprowadzenie minimalnej płaty w UE. Z uwagi na duże rozwarstwienie poziomu płac między krajami mogłaby być ona powiązana z medianą lub średnią wynagrodzeń w danym kraju. Innym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie absolutnego wynagrodzenia minimalnego w całej UE i pozostawienie poszczególnym krajom członkowskim możliwości ustanowienia wyższych kwot (Kubisiak, 2020).



Ze względu na duże zróżnicowanie poziomu cen, w wielu krajach występują znaczne różnice między poziomem płacy nominalnej i według parytetu siły nabywczej walut (PPS). Krajem o zdecydowanie najwyższym minimalnym wynagrodzeniu (1705 EUR według PPS) jest w 2020 r. Luksemburg. Wysokie minimalne wynagrodzenia według PPS występują również w Irlandii (1656 EUR), w Niderlandach (1636 EUR), w Wielkiej Brytanii (1599 EUR), w Belgii (1594 EUR) i w Niemczech (1584 EUR). Z kolei krajami o najniższych wynagrodzeniach według PPS są Łotwa (579 EUR), Bułgaria (618 EUR), Estonia (726 EUR) i Słowacja (750 EUR).

» **Mapa 5.1.** Miesięczne wynagrodzenia minimalne brutto wyrażone w EUR według PPS w UE w 2020 r.



Uwaga: im ciemniejszy kolor, tym wyższa płaca minimalna; szary – brak ustalonej płacy minimalnej.
 Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie Eurostatu.



Według szacunków Eurofound w UE udział osób, których zarobki kształtują się na poziomie zbliżonym do minimalnego wynagrodzenia (+/-10 proc.) wynosił w 2017 r. 9 proc. **Największy odsetek takich osób wystąpił w Rumunii (21 proc.), w Portugalii i na Węgrzech (po 20 proc.) oraz w Polsce (17 proc.).** Natomiast najmniejszy w Szwecji, Belgii, Danii i Niderlandach (po ok. 3 proc.) (Eurofound, 2020, s. 13).

W przekroju sektorowym udział pracowników otrzymujących minimalne wynagrodzenie wahaj się od 3 proc. w usługach finansowych i ubezpieczeniowych do 16 proc. w działalności związanej z noclegami i restauracjami oraz cateringiem. Niewiele mniejszy jest w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie (15 proc.), kulturze, rozrywce i rekreacji i innych usługach (14 proc.) oraz w handlu hurtowym (13 proc.).

Zawodami o największym udziale zarabiających na poziomie bliskim minimalnego są (Eurofound, 2020):

- pomocnicy przygotowujących żywność (26 proc.),
- sprzedawcy uliczni (25 proc.),
- sprzątający i ich pomocnicy (25 proc.),
- wywożący śmieci i inni niewykwalifikowani pracownicy fizyczni (22 proc.),
- zorientowani na rynek wykwalifikowani pracownicy rolni (21 proc.),
- rolnicy, rybacy, myślici i zbieracze owoców runa leśnego pracujący na własne potrzeby (20 proc.),
- pracownicy przetwórstwa spożywczego, obróbki drewna, produkcji odzieży i pokrewnych (19 proc.),
- pracownicy rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa (18 proc.),
- sprzedawcy (18 proc.),
- świadczący usługi osobiste (16 proc.).

Udział w strukturze zatrudnienia nisko i wysoko opłacanych pracowników wykazuje znaczne różnice w zależności od kraju oraz podlega dynamicznym zmianom. Od początku XXI w. w niektórych krajach UE obserwujemy wzrost udziału pracowników wysoko opłacanych i spadek nisko opłacanych (Polska), natomiast w innych – tendencję przeciwną (Wielka Brytania, Francja) (Eurofound, 2019, s. 33).

Zróżnicowanie wynagrodzeń ulega pogłębieniu w wyniku stosowania elastycznych form zatrudnienia. Ich wykorzystanie nie tylko sprawia, że pracownicy znajdują się w stanie ciągłej niepewności (symptom zjawiska prekariatu), ale też, że osiągają niższe wynagrodzenia. Eurostat zbadał wpływ różnych czynników na wysokość wynagrodzeń otrzymywanych przez pracowników w krajach UE. Jak wynika z tych badań średnie wynagrodzenia są znacznie niższe w grupie pracowników zatrudnionych na czas określony niż na czas nieokreślony, zwłaszcza w Polsce, Luksemburgu i Chorwacji. Również pracujący w niepełnym wymiarze czasu pracy we wszystkich krajach UE (z wyjątkiem Danii i Luksemburga) otrzymują niższe wynagrodzenie za godzinę pracy niż zatrudnieni na pełen etat, zwłaszcza w Grecji, Rumuni i we Włoszech (Eurostat, 2020, s. 15). Udział elastycznych form zatrudnienia przekracza w UE 1/4, jednak jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych państwach (Berkhout, Heyne, Prius, 2013).

Rzyka

Bez konstruktywnych rozwiązań przeciwdziałania rażącom dysproporcjom płacowym (podniesienie pracy minimalnej nie zawsze przynosi oczekiwane efekty), należy spodziewać się zagrożeń



zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i społecznym, a w perspektywie 2050 r. można zidentyfikować następujące ryzyka:

1. Obniżenie poziomu świadczonych usług

Pogarszająca się sytuacja materialna, już i tak nisko opłacanych *essential workers*, a ostatnio utrudnione warunki pracy, związane z reżimem sanitarnym (dezynfekcje, maseczki, procedury wydłużające czas trwania świadczenia usług) i podniesionym ryzykiem zdrowotnym (np. usługi pielegnacyjne) mogą sprzyjać **obniżeniu poziomu dostępności i jakości wielu świadczonych usług, w tym publicznych**. Na jakość usługi wpływają bowiem dwie grupy czynników. Są to czynniki wewnętrzne, związane z organizacją, firmą świadczącej usługę, z których najważniejsza jest obsługa Klienta (sprawiająca, że przebieg usługi musi odbyć się według określonych norm lub standardów) oraz otoczenie firmy, w którym kluczowe są opinie użytkowników i ich zadowolenie z usługi. Jeśli przyjąć, że kryzys związany z pandemią będzie sprzyjał dużej rotacji pracowników, to można uznać, że **nastąpi spadek jakości samej pracy**. Brak poczucia bezpieczeństwa i stabilności wśród pracowników może niekorzystnie wpływać na poziom świadczonych usług, podobnie jak brak odpowiedniej podaży osób do niskopłatnych zawodów.

2. Brak odpowiedniej podaży osób do niskopłatnych zawodów

Na spadającą atrakcyjność niskopłatnych prac nakładają się niekorzystne procesy demograficzne (niska dzietność i starzenie się społeczeństw) co może skutkować ogólnym spadkiem podaży pracowników w kluczowych zawodach. Zgodnie z prognozami ONZ liczba ludności Europy zmniejszy się z 747,2 mln w 2019 r. do 710,5 mln w 2050 r. (ONZ, 2019). Według Eurostatu odsetek osób w wieku produkcyjnym (15-64 lat) zmniejszy się z 64,6 proc. w 2019 r. do 56,1 proc. w 2050 r. Zdecydowanie też zmniejszy się udział osób w wieku największej aktywności zawodowej (25-54 lat) – z 41,3 proc. w 2018 r. do 34,0 proc. w 2050 r. Kwestie starzenia się społeczeństw europejskich, w kontekście sytuacji młodych ludzi, podjęto również w rozdziale: *Zaniedbane pokolenie: młodzi w cieniu srebrzącej się Europy*. Można spodziewać się trendu braku rąk do pracy, szczególnie w zawodach niezbędnych dla funkcjonowania gospodarki. Wprawdzie demograficzną zapaść Europy może łagodzić imigracja, jednak prognozy podają, że imigracja netto również zmniejszy się z prawie 1,4 mln w 2019 r. do 796 tys. w 2050 r. Doświadczenia krajów UE wskazują, że **imigracja w poszczególnych krajach unijnych może łagodzić braki pracowników niskopłatnych, ale tylko w sytuacji otwartych granic**. Gdy w ramach walki z pandemią w Europie zamknięto granice, niektóre branże usługowe straciły znaczącą część personelu, który był rekrutowany wśród imigrantów. **Sytuację pogarsza fakt, że Europa nie radzi sobie z konfliktami społecznymi na tle migracji**. Przyczyny często leżą w narastającej frustracji imigrantów z powodu ich sytuacji ekonomicznej niekorzystnie wypadającej na tle bogatszych społeczeństw, jak i z niezadowolenia miejscowej ludności wynikającego z braku integracji imigrantów z lokalną społecznością.

Omawiane procesy demograficzne i społeczne wpisują się w treści zawarte w pierwszym rocznym raporcie przygotowanym przez Komisję UE, dotyczącym budowy odporności UE



w czterech powiązanych ze sobą wymiarach, tj. społecznym i gospodarczym, geopolitycznym, zielonym i cyfrowym. W raporcie podkreśla się, że pandemia COVID-19 i wywołany przez nią kryzys powodują redukcje miejsc pracy szczególnie w sektorze usług i rozszerzają zasięg ubóstwa. Po-głębi też zapaść demograficzną, gdyż zwiększoną niepewność co do przyszłej sytuacji materialnej spowoduje obniżenie współczynnika dzietności (European Commission, 2020).

3. Zwiększenie zasięgu prekaryzacji usług i rosnących nierówności społecznych

Utrzymywanie się wśród *essential workers* grupy pracowników o bardzo niskich zarobkach, dotychczas było skutkiem wciąż relatywnie łatwego dostępu do tych zawodów, gdyż nie wymagały one szczególnych umiejętności u pracowników. Sytuacja ta zmienia się, gdyż pandemia COVID-19 przyspieszyła automatyzację prac i „utechnicznienie” procesów obsługi klienta w wielu branżach, w tym usługowych. Przykładowo pracownicy sfery handlu coraz częściej są wspomagani przez nowoczesne rozwiązania techniczne (np. kasy samoobsługowe), a rozwój sztucznej inteligencji przyspieszył robotyzację – zwłaszcza w sferze usług. W efekcie **część pracowników angażowanych dotychczas do prostych niskopłatnych zawodów, może wkrótce stracić pracę, a na pewno wymagać się będzie od nich nowych kompetencji.** Znaczenie rozwoju technologii dla przyszłych procesów społecznych i ekonomicznych podkreśla wspomniany wyżej raport Komisji UE. W dokumencie wskazano, że pandemia COVID-19 przyspieszyła automatyzację i hipertlączność oraz integrację nowych technologii, które mają coraz silniejszy wpływ na człowieka i jego warunki życia. Foresight strategiczny może pomóc przewidzieć rozwój kluczowych nowych technologii i ich wpływ na wszystkie sfery życia społecznego i ekonomicznego (European Commission, 2020).

Do prekaryzacji również przyczynia się rosnąca popularność *gig economy* oraz *outsourcingu*, które sprzyjają zatrudnianiu w formie umów krótkookresowych oraz takich, które nie gwarantują pracownikowi kompleksowych świadczeń socjalnych (Staton, 2020). Zjawisko prekaryzacji dotyczy szczególnie ludzi młodych, na co szerzej zwrócono uwagę w rozdziale: *Zaniedbane pokolenie: młodzi w cieniu srebrzącej się Europy*. Niepewność pracy oraz niskie płace *essential workers* sprawiają, że **część społeczeństwa nie optaca składek emerytalnych na poziomie, który w przyszłości zapewniłby im odpowiedni poziom emerytury. Rośnie zatem ryzyko wzrostu obciążenia systemu pomocy społecznej.** Ponadto rosnąca niepewność dotycząca przyszłości sprzyja nasilaniu się negatywnych nastrojów społecznych, które osiągając krytyczną skalę mogą zagrozić demokracji. Zanim państwa wprowadzą nowe modele edukacyjne (np. ścieżki szybkiego przekwalifikowania się) oraz zreformują system zabezpieczenia społecznego (np. wprowadzając dochód gwarantowany), **automatyzacja i robotyzacja mogą spowodować pojawienie się nowej grupy pracowników, którzy nie będą potrafiли współpracować z nowymi technologiami i dla których nie będzie miejsca na rynku pracy, nawet w zawodach niskopłatnych** (Bonilla, 2020). Guy Standing (2011), który już niemal dekadę temu badał zjawisko prekariatu, wskazał, że dotycza ono pracowników z powodu **braku należytych zabezpieczeń na rynku pracy, za które odpowiedzialne jest nie tylko państwo, ale także pracodawcy oraz związki zawodowe.**



Podsumowanie

Europa od wielu lat polegała na pracy tzw. *essential workers*, którzy byli niezbędni dla funkcjonowania społeczeństwa, ale nie dostawali za swoją pracę odpowiedniej zapłaty. Rozwarstwienie dochodów, zróżnicowanie poziomu płacy minimalnej i rosnący zasięg prekaryzacji obserwowane w większości krajów UE są zagrożeniem dla dalszego stabilnego funkcjonowania społeczeństwa europejskiego. **Największym zagrożeniem wynikającym z niskiego opłacania niezbędnych pracowników oraz ich braku poczucia stabilności i bezpieczeństwa jest obniżenie poziomu dostępności i jakości świadczonych usług, w tym publicznych.** Problem ten obecnie nasilił się przez pandemię, gdyż większość pracowników sfery usług jest narażonych na zwiększone ryzyko zdrowotne ze względu bezpośrednie kontakty międzyludzkie. **Jeśli nie nastąpi poprawa warunków pracy (nie tylko płacowych) *essential workers*, to w przyszłości wystąpi brak tych pracowników. Nie zostanie on zrównoważony przez imigrację, będzie jedynie łagodzony przez postęp techniczny, w tym robotyzację. Wzrosną istniejące nierówności społeczne, zwiększy się zasięg prekaryzacji, a problem jakości usług, a nawet ich dostępności w perspektywie 2050 r. może się pogłębić.**

Przeciwdziałanie wymienionym zagrożeniom wymaga podjęcia kompleksowych działań, które pozwalą krajom Europy wzmacnić odporność, czyli zdolność do stawienia czoła wyzwaniom i radzenia sobie z nimi. Polityki poszczególnych krajów UE służące zapobieganiu pogłębiania się różnic społeczno-ekonomicznych i ubóstwu, powinny być skoordynowane na szczeblu UE i wspierane przez foresight strategiczny i wspólne monitorowanie podjętych działań. W tym celu wskazane byłoby utworzenie ogólnounijnej sieci monitorowania z udziałem ośrodków analitycznych, środowisk akademickich oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

Bibliografia

- Berkhout E., Heyne A., Prius J. (2013), *flexibility@work 2013. Yearly report on flexible labour and employment*, SEO Economic Research, Amsterdam, <https://www.oecd.org/forum/issues/flexibility%20at%20work%202013.pdf> [dostęp: 27.08.2020].
- Bonilla C. (2020), *Will Automation Lead to Mass Unemployment?*, ESI, 14 February, <https://econsultsolutions.com/automation-mass-unemployment/> [dostęp 27.08.2020].
- Dzierżek A. (2015), *Maszynki do produkcji bankowców. Branża finansowa szkodzi gospodarce?*, forsal.pl, 27.03., <https://forsal.pl/artykuly/861424.maszynki-do-produkcji-bankowcow-branza-finansowa-szkodzi-gospodarce.html> [dostęp 27.08.2020].
- Eurofound (2019), *European Jobs Monitor 2019: Shifts in the employment structure at regional level*, Luxembourg, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19036en.pdf [dostęp: 26.08.2020].
- Eurofound (2020), *Minimum wages in 2020*, Annual review, Luxembourg, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20005en.pdf [dostęp: 27.08.2020].



- European Commission (2020), *2020 Strategic Foresight Report*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en [dostęp: 15.09.2020].
- Eurostat (2020), *Wages determinants in the European Union – Evidence from Structure of Earnings Survey (SES 2014)*, Luxembourg, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7870049/10654224/KS-FT-20-003-EN-N.pdf> [b39e3e72-936e-359d-a3ea-561ae13fcdeg] [dostęp: 27.08.2020].
- Graeber D. (2016), *Why Capitalism Creates Pointless Jobs*, Economics, <https://economics.com/why-capitalism-creates-pointless-jobs-david-graeber/> [dostęp: 7.09.2020].
- ILO (2020), *Global Wage Report 2018/19. What lies behind gender pay gaps*, Geneva, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf [dostęp: 24.08.2020].
- Kubisiak A. (2020), *UE minimum wage – a view from Poland*, euobserver, 2 March, Warsaw, <https://euobserver.com/opinion/147547> [dostęp: 7.09.2020].
- ONZ (2019), *World Population Prospects 2019, Vol. I: Comprehensive Tables*, New York, https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf [dostęp: 31.08.2020].
- Standing G. (2011), *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, Londyn, https://www.hse.ru/data/2013/01/28/1304836059/Standing.%20The_Precariat__The_New_Dangerous_Class__.pdf [dostęp 17.08.2020].
- Staton, B. (2020), *The upstart unions taking on the gig economy and outsourcing*, Business Day, 20 January, <https://businessday.ng/financial-times/article/the-upstart-unions-taking-on-the-gig-economy-and-outsourcing/> [dostęp 25.08.2020].

6. Zaniedbane pokolenie: młodzi w cieniu srebrzącej się Europy

Czynniki warunkujące sytuację ekonomiczno-społeczną obywateli (*well-being*) są zróżnicowane w obrębie różnych grup wiekowych, a w ostatnich latach szczególnie uwidocznity się kontrasty w tym zakresie między osobami młodymi, rozpoczynającymi samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie i starszymi, które stają się coraz mniej aktywne zawodowo i społecznie. Różnice dotyczą nie tylko różnych kategorii potrzeb, ale także stopnia ich zaspokojenia. Z uwagi na trendy demograficzne i postępujący proces starzenia się społeczeństwa, to seniorzy zyskują więcej uwagi w polityce publicznej, podczas gdy potrzeby młodych nie są w realny sposób uwzględniane w priorytetach rządów. Pandemia i będący jej następstwem kryzys uwypuklił niezaspokojone potrzeby obu grup oraz trudności, a nawet sprzeczności w próbie pogodzenia potrzeb młodych i starszych Europejczyków.

Diagnoza

W wyniku niskiego wskaźnika urodzeń, przy jednocześnie coraz wyższej oczekiwanej długości życia, w latach 2020-2050 odsetek Europejczyków powyżej 60. roku życia wzrośnie z 25,7 proc. do 35,0 proc. ogółu populacji (United Nations, 2019). **Zmieniające się proporcje w strukturze demograficznej populacji Europy** oznaczają zwiększone obciążenie młodych osób (w wieku produkcyjnym) na rzecz realizacji potrzeb osób starszych (w wieku poprodukcyjnym). Co ważne, jeszcze bardziej dotkliwy będzie wzrost odsetka osób w wieku podeszłym (80+), których udział w populacji Europy w ciągu trzech najbliższych dekad ma wzrosnąć niemal dwukrotnie (5,3 proc. do 10,1 proc.) (United Nations, 2019).

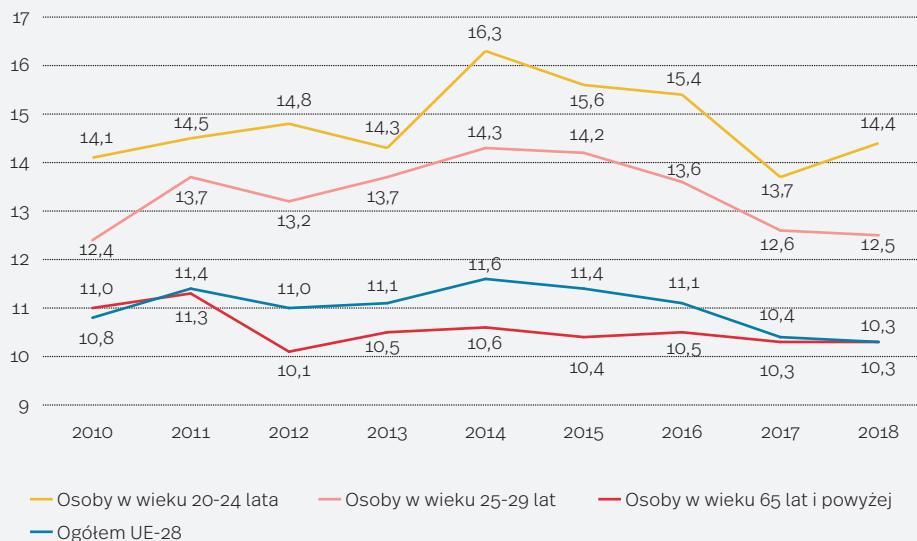
Zmianom demograficznym towarzyszą **pogłębiające się od kilku dekad nierówności międzypokoleniowe na tle majątkowo-dochodowym**. Nieproporcjonalny średni wzrost cen nieruchomości w stosunku do wzrostu dochodu na rodzinę netto w obecnej strukturze ekonomicznej umożliwia znacznie szybsze bogacenie się osób starszych posiadających kapitał w postaci nieruchomości, sprawiając że wejście młodych na rynek nieruchomości staje się coraz trudniejsze. Postępuje również niekorzystny dla młodych trend w zakresie dystrybucji majątku. Wzrost dysproporcji majątkowych ma miejsce pomimo relatywnie lepszego poziomu wykształcenia względem starszych pokoleń (OECD, 2018). Szacuje się, że ludzie młodzi (16-34 lata) są w posiadaniu jedynie ok. 5 proc. majątku netto w Europie, podczas gdy wskaźnik zadłużenia w tej grupie wiekowej (stosunek dlużu do posiadanej majątku) wynosi aż 49 proc. (Chen i in., 2018).

Wydłużająca się średnia długość życia oraz rosnące ceny nieruchomości powodują, że młodzi dłużej muszą oszczędzać na emeryturę, która pozwoli im utrzymać dotychczasowy poziom życia.



Dodatkowo bieżące koszty związane z opłatami za mieszkanie są bardziej obciążające dla budżetu, jakim dysponują młodzi. Nieco ponad 14 proc. mieszkańców UE w wieku 20-24. i 12 proc. w wieku 25-29 lat przeznacza na opłaty mieszkaniowe więcej niż 40 proc. swojego miesięcznego budżetu (wykres 6.1). Milenialsi dłużej muszą też czekać na ewentualny spadek niż ich rodzice. Jak wynika z szacunków dla Wielkiej Brytanii, obecni 25-, 35-latkowie będą w większości otrzymywać spadki dopiero w wieku 61 lat (Gardiner, 2017). Na wz bogacenie się drogą dziedziczenia liczyć mogą jednak przede wszystkim osoby już zamożne, które ze względu na swoje pochodzenie szybciej pomnażają swój stan posiadania niż osoby pochodzące z biedniejszych rodzin zgodnie ze słynną tezą Thomasa Piketty'ego o tym, że stopa zwrotu z kapitału przewyższa stopę wzrostu gospodarczego, co prowadzi do powiększających się nierówności.

» Wykres 6.1. Odsetek mieszkańców UE przeznaczających na opłaty mieszkaniowe ponad 40 proc. swojego budżetu (dane w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

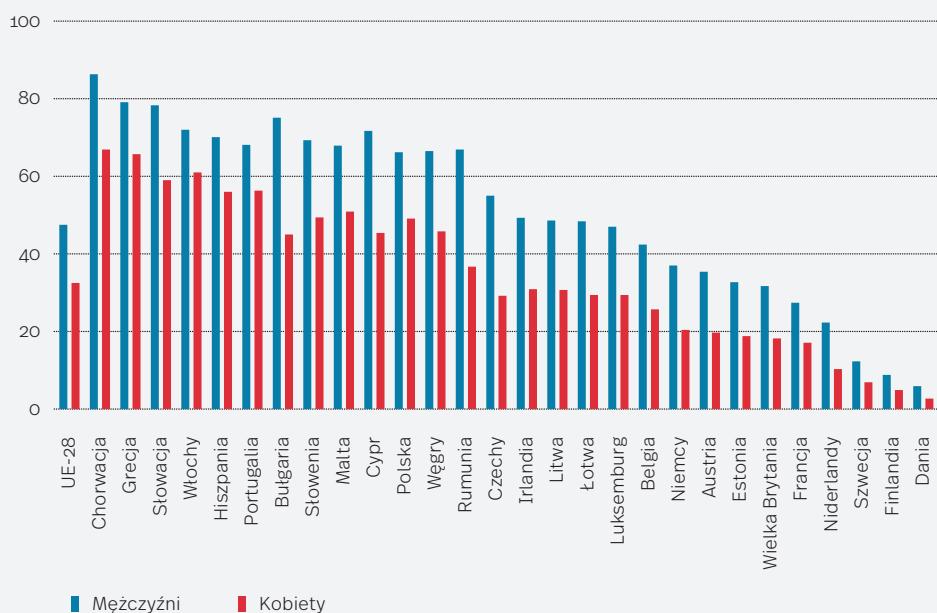
Relatywnie trudniejsza sytuacja ekonomiczna ludzi młodych jest w dużym stopniu następstwem kryzysu lat 2007-2009, którego skutki ograniczyły możliwości dobrze płatnego i stabilnego zatrudnienia osób wchodzących na rynek pracy. Trzeba jednak podkreślić, że problem tzw. pracy prekarnej wśród młodych narastał jeszcze przed kryzysem finansowym w związku ze strukturalnymi przeobrażeniami na rynku pracy, polegającymi na przejmowaniu wartości dodanej przez kadrę zarządzającą, rozwarstwienie wynagrodzeń i uelastycznianiem, w wyniku którego młodzi wchodzący na rynek pracy mieli mniejsze szanse na uzyskanie stałego zatrudnienia i stabilnych dochodów będących normą wśród starszych pracowników (Eurofound, 2013). Niepokojące są też



dane dotyczące ubóstwa wśród młodych w UE. **Po kryzysie 2007-2009 wskaźnik osób zagrożonych ubóstwem znacznie wzrósł dla osób w wieku 18-24** (w latach 2007-2016 wzrost o ok. 4 p.p., do ok. 24 proc.), podczas gdy odsetek osób zagrożonych ubóstwem w grupie wiekowej 65+ zmalał (z ok. 19 proc. do ok. 14 proc.) (Chen i in., 2018).

Niestabilne warunki zatrudnienia i brak wystarczających oszczędności przekładają się na **późniejsze zawieranie małżeństw i opóźnienie decyzji o posiadaniu dzieci** czy zakupie nieruchomości. Młodzi ludzie coraz później opuszczają rodzinny dom. W 2018 r. aż 40 proc. młodych mieszkańców UE (25-29 lat) mieszkało z rodzicami (wykres 6.2). W grupie młodych mężczyzn odsetek ten wynosił 47,5 proc., w grupie kobiet – 32,5 proc. (Eurostat, 2019). Jednak przy rosnącym poziomie wydatków publicznych na usługi dla osób starszych w ramach programów socjalnych, zdrowotnych i emerytalnych⁹ brakuje sprecyzowanych i skutecznych strategii uwzględniających interesy młodych ludzi w projektowaniu polityk publicznych. Wśród krajów OECD (stan na kwiecień 2018 r.) tylko 40 proc. (14 z 35) krajów posiada wypracowane programy odpowiadające potrzebom młodego pokolenia (OECD, 2018).

» Wykres 6.2. Odsetek osób w wieku 25-29 lat mieszkających z rodzicami w 2018 r. (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych z Eurostatu.

⁹ Szacuje się wzrost wydatków na opiekę i usługi zdrowotne o 2,1 p.p. w relacji do PKB do 2070 r. (opieka długoterminowa: wzrost o 1,2 p.p. w relacji do PKB, opieka zdrowotna: wzrost o 0,9 p.p. w relacji do PKB). Prognozuje się również wzrost do 2040 r. wydatków na programy emerytalne w wysokości 0,8 p.p. w relacji do PKB (European Commission, 2018).



Mimo że aktywność zawodowa w grupie wiekowej 55–64 systematycznie się poprawia, podobnie jak udział tych osób w programach uczenia się przez całe życie, to wciąż istnieją bariery, które wymagają przezwyciężenia. Wydłużająca się oczekiwana długość życia w zdrowiu teoretycznie pozwala na odpowiednio dłuższą aktywność zawodową. Jednak postępująca modernizacja technologiczna i potrzeba nabycia nowych kompetencji pogłębia negatywny obraz starszych pracowników, percepcję ich mniejszej produktywności i zdolności do adaptacji. Negatywne skutki tzw. *ageismu* stają się dotkliwe szczególnie tam, gdzie w trosce o wydolność powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych wydłuża się wiek emerytalny. Wysokie bezrobocie lub niestabilne zatrudnienie młodych osób stanowi ważny argument przeciwko tym zmianom.

Wskazane wyżej dysproporcje międzypokoleniowe znajdują odzwierciedlenie w subiektywnej ocenie jakości życia i autopercepcji przedstawicieli obu grup wiekowych. Badania wskazują, że osoby młodsze – zwłaszcza milenialsi – gorzej oceniają jakość swojego życia w porównaniu do starszych pokoleń (Shrimpton, Skinner, Hall, 2017). Mimo że to starsi stanowią grupę ryzyka szczególnie narażoną na poważne skutki zachorowania na COVID-19, dane dowodzą, że kryzys wywołyany pandemią znacznie bardziej wpłynął na pogorszenie subiektywnej oceny sytuacji osób młodych. To w tej grupie obserwuje się większe ryzyko wystąpienia depresji, nadmiernego stresu oraz poczucia osamotnienia. Gorsza kondycja psychiczna młodych wynika też ze zwiększonego zagrożenia bezrobociem. W okresie od marca do lipca 2020 r. bezrobocie wśród młodych wzrosło znacznie szybciej niż wśród osób starszych (Eurostat, 2020), co pokazuje, że to młodzi są bardziej narażeni na pogorszenie swojej sytuacji zarobkowej.

Ryzyka

Zakładając utrzymanie się, a nawet pogłębienie zarysowanych wyżej trendów w wyniku negatywnych skutków pandemii, w perspektywie kolejnych trzech dekad można z dużym prawdopodobieństwem wskazać na ryzyko wystąpienia kilku niepożądanych zjawisk.

Młodzi ludzie, którzy rozpoczęli lub rozpoczynają pracę w dobie kryzysów gospodarczych, są narażeni na konsekwencje gorzej płatnego i mniej stabilnego zatrudnienia niż starsze pokolenia. Pokoleniu młodych dotknietemu dwoma poważnymi kryzysami i pozbawionemu buforu w postaci zaoszczędzonego majątku grozi **długoterminowa stagnacja**, a nawet **pogarszanie się sytuacji społeczno-ekonomicznej**. W skrajnych przypadkach nastąpi znaczny wzrost **zagrożenia ubóstwem** w tej grupie.

Trudna sytuacja będzie prowadziła do dalszego **uzależnienia młodych od lepiej sytuowanych rodziców i do konfliktów** wynikających z braku wzajemnego zrozumienia. Młodym będzie towarzyszyło rosnące **poczucie niewykorzystanego potencjału, frustracji, niesprawiedliwości i roszczeniowości** – tym silniejsze, im trudniej będzie im zapewnić wsparcie ich własnym dzieciom czy starzającym się rodzicom. Potrzeba czerpania dochodu z kilku źródeł dodatkowo utrudni możliwość pogodzenia życia zawodowego z osobistym. To z kolei rodzi zagrożenie jeszcze **mniejszej motywacji do zakładania rodziny** i posiadania dzieci, co dodatkowo pogłębi już dotkliwe **problemy zastępownalności pokoleń**. Narastające frustracje będą miały też wpływ na radykalizację postaw, która w połączeniu z typowym dla młodych duchem aktywizmu może przyczynić się do zwiększonej częstotliwości zorganizowanych protestów i demonstracji – tym większej, im bardziej ignorowane będą postulaty młodych w agendzie publicznej.



Ludzie młodzi mogą coraz dotkliwiej odczuwać rosnącą presję polityki fiskalnej rządów UE w związku z rosnącymi wydatkami na rzecz starszych oraz wzrostem zadłużenia sektora finansów publicznych w okresie pandemii. Finansowanie deficytem może skutkować nieproporcjonalnie **wysokim opodatkowaniem osób pracujących** (czyli młodych) oraz **przeniesieniem ciężaru spłaty rządowych zobowiązań na przyszłe pokolenia** zmagające się z brakiem wystarczających zasobów finansowych.

Zjawisko to może spowodować nasilającą się **alienację starszych**, których potrzeby nie będą zbieżne z możliwościami zapracowanych młodych. Coraz więcej seniorów będzie wymagało profesjonalnej opieki wyspecjalizowanych ośrodków lub osób zatrudnionych do pomocy w domu. Stabnace kontakty z najbliższym przyczynią się do pogorszenia satysfakcji z życia i zdrowia psychicznego – problem już obserwowany w niektórych krajach, np. UK (Office for National Statistics, 2020; Griffin, 2010).

Dyskryminacja osób starszych na rynku pracy i powielanie uprzedzeń odbije się na sytuacji finansowej, samopoczuciu i zdrowiu samych pracowników oraz na trwałości całego systemu społeczno-gospodarczego. Produktywność, możliwości poznawcze i kreatywne osób w wieku przedemerytalnym bywają porównywalne z młodszymi pracownikami. Niewykorzystanie tego potencjału będzie **zwiększać koszty zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej** coraz liczniejszej grupy emerytów i osób zatrudnionych w niewystarczającym wymiarze godzin. Zaprzestanie regularnego rytmu życia zawodowego oraz utrata zajęcia stwarzają bowiem uczucie izolacji i odrzucenia, i wpływają negatywnie na zdrowie.

Kosztownym wyzwaniem dla pracodawców będzie **stworzenie elastycznych i odpowiednich do stanu zdrowia warunków pracy dla osób starszych** oraz zachęt do kontynuowania zatrudnienia po przekroczeniu granicy wieku emerytalnego przy jednoczesnym podnoszeniu kwalifikacji starszych pracowników i dostosowaniu ich do zmieniających się potrzeb. Jednak bez zrozumienia i wyjścia naprzeciw specyficznym potrzebom starszych pracowników istnieje **ryzyko utraty konkurencyjności**.

Brak umiejętności pozwalających na zatrudnienie w nowoczesnych branżach będzie stwarzać **ryzyko bezrobocia wśród najstarszych**, lecz zdolnych do pracy osób. Jednocześnie coraz mniej liczna grupa młodych pracowników będzie grozić **brakiem odpowiednio wykwalifikowanych i mobilnych kadr** z dużym potencjałem rozwoju.

Podsumowanie

Zmiany demograficzne i wynikające z nich międzygeneracyjne dysproporcje społeczno-gospodarcze, pogłębione dodatkowo sytuacją kryzysu pandemicznego tworzą nowy, nieznany dotąd w szerszej skali kontekst przemian pokoleniowych, które jako takie znane są od dawna. Trudne do pogodzenia – nawet w tzw. normalnych czasach – sprzeczne dążenia młodych i zaawansowanych wiekiem obywateli w rzeczywistości naznaczonej doświadczeniem globalnej epidemii urastają do rangi poważnego wyzwania dla polityki gospodarczej i społecznej. Wyzwania związane z rozwojem srebrnej gospodarki dodatkowo skomplikują uzasadnione roszczenia młodych. W dobie rosnącego znaczenia inkluzywności i zmniejszania dysproporcji dla bardziej trwałego i zintegrowanego rozwoju uwidacznia się kolejna, nieoczywista dotąd oś



podziatu. Jej zlekceważenie lub zaniedbanie może spowodować narastające konflikty społeczne między grupami, które dla zdrowego funkcjonowania potrzebują wzajemnego wsparcia a nie animozji.

Bibliografia

- Afman, E. (2020), *Income, Wealth & Intergenerational Inequality in the Netherlands*, European Commission, European Economy Economic Brief, No. 53.
- Chen, T., Hallaert, J., Qu, H., Queyranne, M., Pitt, A., Rhee, A., Shabunina, A., Vandenbussche, J., Yackovlev I. (2018), *Inequality and Poverty Across Generations in the European Union*, IMF Staff Discussion Note.
- Cribb, J., Hood, A., Hoyle, J. (2018), *The decline of homeownership among young adults*, Institute for Fiscal Studies, IFS Briefing note BN224.
- Eurofound (2013), *Young people and temporary employment in Europe*, Dublin.
- European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2017)*, European Economy Institutional Paper, No. 79, <https://www.who.int/ageing/features/misconceptions/en/> [dostęp: 7.09.2020].
- Eurostat (2019), *Young people – social inclusion*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Young_people_-_social_inclusion&oldid=417981 [dostęp: 10.09.2020].
- Eurostat (2020), *Housing statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics#Housing_affordability [dostęp: 11.09.2020].
- Eurostat (2020), *Unemployment statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics [dostęp: 9.09.2020].
- Farrell, S. (2018), *Use inheritance tax to tackle inequality of wealth, says OECD*, <https://www.theguardian.com/inequality/2018/apr/12/use-inheritance-tax-to-tackle-inequality-of-wealth-says-oecd> [dostęp: 7.09.2020].
- Gardiner, L. (2017), *The million dollar be-question. Inheritances, gifts, and their implications for generational living standards*, Resolution Foundation, London.
- Griffin, J. (2010), *The lonely society*, Mental Health Foundation, Glasgow.
- Lahelma, E. (1992), *Unemployment and Mental Well-Being: Elaboration of the Relationship*, „International Journal of Health Services”, Vol. 22(2).
- Levy, B. (2009), *Stereotype Embodiment. A psychosocial Approach to Aging*, „Current Directions in Psychological Science”, Vol. 18(6).
- Levy, B., Pilver, C., Chung, P., Slade, M. (2014), *Subliminal strengthening: improving older individuals' physical function over time with an implicit-age-stereotype intervention*, „Psychological Science”, Vol. 25(12).
- Mascherini, M., Sandor, E. (2020), *Is history repeating itself? The impact of the COVID-19 crisis on youth*, Eurofound, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/is-history-repeating-itself-the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-youth> [dostęp: 9.09.2020].
- OECD (2018), *Empowering Youth Across the OECD. A youthful summary of the Stocktaking Report*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018), *United Kingdom, (w:) Education at a Glance 2018*, OECD Indicators.



- Office for National Statistics (2020), *Coronavirus and loneliness, Great Britain: 3 April to 3 May 2020*,
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/bulletins/coronavirusandlonelinessgreatbritain/3aprilto3may2020> [dostęp: 9.09.2020].
- Shrimpton, H., Skinner, G., Hall, S. (2017), *The Millenial Bug. Public attitudes on the living standards of different generations*, Resolution Foundation.
- United Nations (2019), *World Population Prospects 2019*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.

7. Ryzyka (post)pandemiczne dla realizacji polityki klimatycznej Unii Europejskiej

Diagnoza

Kryzys ekonomiczny wywołany przez pandemię COVID-19 stał się testem dla Europejskiego Zielonego Ładu. W obliczu zagrożenia epidemiologicznego i recesji zasadność przedstawionej w grudniu 2019 r. strategii UE bywa kwestionowana przez część polityków (Parliament Magazine, 2020). Jednocześnie większość przedstawicieli państw członkowskich uważa, że wychodzenie z kryzysu jest najważniejszym momentem na intensyfikację działań na rzecz klimatu (Climate Home News, 2020; United Nations, 2020). Mimo silnego mandatu dla utrzymania harmonogramu wdrażania dotychczasowych planów, przed UE staje kilka nowych wyzwań istotnych w różnym horyzoncie czasowym.

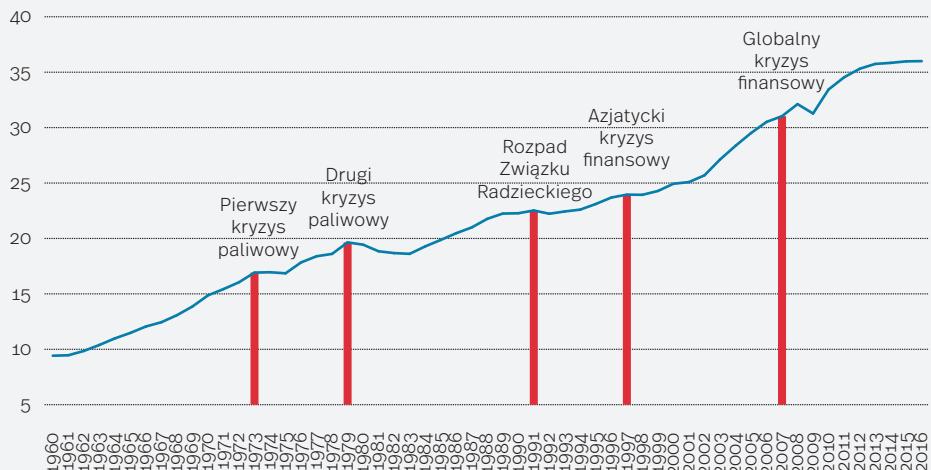
Odbicie emisji CO₂

Lockdown i wynikająca z niego ograniczona działalność gospodarcza spowodowały znaczną redukcję emisji gazów cieplarnianych oraz zanieczyszczeń powietrza. Według danych Międzynarodowej Agencji Energii, globalne emisje CO₂ w 2020 r. mogą spaść nawet o 8 proc. (2,6 gigaton) w stosunku do 2019 r. i osiągnąć najmniejszą wartość od 2010 r. Ograniczenie emisji jest zjawiskiem typowym w trakcie kryzysów gospodarczych. Jednakże ten chwilowy spadek emisji pozostanie bez znaczenia dla zmian klimatycznych, jeśli wraz z nim nie zostaną podjęte odpowiednie działania prewencyjne.

Historyczne dane wskazują, że poprzednie kryzysy ekonomiczne hamowały emisję CO₂ na pewien czas (wykres 7.1), jednak wyjście z kryzysu i zwiększona produkcja w długoterminowej perspektywie zwiększała emisję CO₂ (OECD, 2020). Po ostatniej recesji w 2010 r. nastąpił najbardziej gwałtowny w historii wzrost emisji CO₂ sięgający 1,5 gigaton (r/r) (Varro, 2020). Aby uniknąć tego scenariusza wynegocjowany w ramach UE mechanizm odbudowy „Przyszłe pokolenie UE” zapewni powiązanie udzielanej pomocy z realizacją celów Europejskiego Zielonego Ładu.



» Wykres 7.1. Globalne emisje CO₂ w latach 1960-2016 (w Gt)



Uwaga: zaznaczony rok wskazuje początek kryzysu.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Banku Światowego.

Inwestycje w nowe technologie

Krach, który nastąpił w ostatnim czasie na rynku ropy może prowadzić do zachwiania inwestycji w technologie ułatwiające osiągnięcie neutralności klimatycznej. Przyczyną krachu było obniżenie popytu na ropę nie tylko w wyniku pandemii, ale również w wyniku nadpodaży rynkowej oraz wojny cenowej na linii Rosja – Arabia Saudyjska, skutkiem czego nastąpiło długotrwałe obniżenie cen. W lutym i marcu ceny ropy spadły o 60 proc., a w kwietniu po raz pierwszy w historii cena ropy naftowej WTI spadła poniżej zera (Fattouh, Economou, 2020). W efekcie krachu przedsiębiorstwa naftowe i gazowe nie zapewnią sobie oczekiwanych zysków w najbliższym czasie (Euractive, 2020a). Podobnie spadek zapotrzebowania na inne nośniki i rodzaje energii odbije się na kondycji firm opartych na paliwach kopalnych, a wstrzymanie transportu, produkcji i pracy części przedsiębiorstw także wpłynie na ich zdolności inwestowania, także w niskoemisyjne technologie. Z drugiej strony pojawiające się pomysły, aby straty gospodarcze finansować dodatkowymi obciążeniami sektorów emisyjnych (np. nałożeniem podatku węglowego) muszą być traktowane ostrożnie ze względu na możliwość pogłębiania się problemów społecznych, np. utrudnionego przejęcia pracowników z sektorów emisyjnych do innych sektorów. W ślad za tym możejść obniżenie akceptacji społecznej dla celów neutralności klimatycznej.



Zakłócenie łańcuchów dostaw na terenie UE

Wstrzymanie eksportu z Azji w okresie pandemii ujawniło strukturalną słabość produkcji przemysłowej na terenie UE. Okazało się, że wiele gałęzi przemysłu uzależnione jest od dostaw surowców, których wydobycie podlega *quasi-monopolom* i jest skoncentrowane w wybranych krajach, głównie w Chinach (Komisja Europejska, 2020). Dostęp do tych surowców już wcześniej podlegał ograniczeniom w wyniku restrykcji handlowych (np. nałożonych przez Chiny w 2011 r. na metale ziem rzadkich). W sytuacjach kryzysowych dostęp ten jest więc utrudniony i zagraża ciągłości produkcji przemysłowej Unii (wspomniano o tym również w rozdziale *Chaotyczna deglobalizacja*).

Uzależnienie UE od importu surowców jest wynikiem wielu dekad ograniczania wydobycia i obróbki surowców naturalnych na terenie UE, związanego m.in. z ochroną środowiska, z wysokimi kosztami pracy lub urbanizacją. Choć KE położyła duży nacisk na rozwój odzysku surowców wpisując go w Europejski Zielony Ład, nie uwzględniono wtedy możliwości zaistnienia tak poważnych przerw w dostawach surowców. **W związku z tym, obok apeli o wzmacnianie mechanizmów odzysku odpadów i kontroli importu, pojawiły się również propozycje powrotu do pozyskiwania przynajmniej części tych surowców na terenie Europy** (Euractive, 2020b).

Ważnym argumentem przemawiającym za powrotem do pozyskiwania surowców krytycznych na terenie UE były wyniki niedawnego monitoringu dostaw tych surowców, który wykazał zagrożenie gałęzi odpowiedzialnych za zeroemisyjną transformację energetyczną (Peel, Sanderson, 2020). Przewidywany wielokrotny wzrost zapotrzebowania na takie surowce jak lit, grafit czy dysproz nie będzie mógł być zaspokojony w przypadku kolejnych kryzysów i napięć handlowych. Deklaracja Prezydenta Chin z 22 września o osiągnięciu neutralności węglowej (*carbon neutrality*) (Bloomberg, 2020) może wskazywać, że kraj ten poważnie podchodzi do wyścigu technologicznego w obszarze ochrony klimatu i środowiska. Może to prowadzić do częstszego stosowania ograniczeń w eksportie tych surowców, które będą kluczowe dla zyskania przewagi nad Unią Europejską.

Wzrost wykorzystania tworzyw sztucznych

Ograniczeniu działalności gospodarczej i mobilności społeczeństwa towarzyszył również negatywny trend w postaci gwałtownego wzrostu liczby odpadów. Wynika to m.in. z przeniesienia handlu z kanałów tradycyjnych (w tym gastronomii) do sieci i związanego z tym dostarczania towarów w dodatkowych opakowaniach z tworzyw sztucznych. Zjawisku temu sprzyjały również rekordowo niskie ceny ropy używanej do wytwarzania plastiku (United Nations Trade and Development, 2020). Podobnie zastosowanie rekomendacji Światowej Organizacji Zdrowia zalecającej noszenie maseczek przez osoby z objawami i późniejsze wprowadzanie obowiązku noszenia maseczek w miejscach publicznych doprowadziły do gwałtownego wzrostu liczby odpadów z tworzyw sztucznych. Według szacunków firmy Grand View Research globalna produkcja maseczek jednorazowych wzrosła z 800 mln w 2019 r. do 166 mld w 2020 r., tj. ponad 200-krotnie. Do momentu wybuchu epidemii produkty tego typu trafiły w głównej mierze do szpitali lub zakładów przemysłowych. Dzisiaj w wielu miejscowościach na świecie noszenie maseczki jest obowiązkowe, a ich zużycie i produkcja stale rośnie.



Ryzyka

Doświadczenie kryzysu wywołanego pandemią wskazuje, że **głównym ryzykiem w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu może być radykalny wzrost kosztów osiągnięcia neutralności klimatycznej lub wypełnienie tego celu za cenę degradacji środowiska naturalnego**. Ryzyko to jest tym poważniejsze, że prawdopodobieństwo kolejnych pandemii systematycznie rośnie. Wynika to przede wszystkim z nasilającego się negatywnego wpływu oddziaływania człowieka na środowisko i klimat, rosnącej mobilności oraz urbanizacji (United Nations Environment Programme, 2020). Na wystąpienie tego ryzyka składa się kilka problemów rysujących się już teraz.

Obecny kryzys i jego możliwe powroty mogą radykalnie podnieść koszty realizacji celu neutralności klimatycznej w 2050 r. Globalne ryzyko związane z zamrożeniem wydatków związanych z rozwojem zielonych technologii i utrzymaniem konwencjonalnych źródeł energii odbije się na kondycji europejskich podmiotów rozwijających te technologie. Bez globalnego rynku zbytu europejskie zielone technologie przestaną być konkurencyjne, także na rodzimym rynku, co negatywnie wpłynie na tempo transformacji wewnątrz samej UE. Szczególnie dotyczy to sektora energetyki, który jest w największym stopniu odpowiedzialny za emisje CO₂.

Kryzysy odbijają się także na sektorze transportowym, który odznacza się szczególnie wolnym tempem redukcji emisji. W wyniku pandemii daje się zauważać spadek emisji spowodowany zmniejszeniem mobilności użytkowników, jednak w postpandemicznych warunkach zmieniają się zachowania użytkowników, którzy dla bezpieczeństwa unikają transportu publicznego. Dodatkowo użytkownicy dróg z obawy przed kryzysem finansowym będą zmuszeni trudną sytuacją na rynku pracy, mogą wykazywać mniejsze zainteresowanie użytkowaniem pojazdów niskoemisyjnych. W efekcie w dłuższej perspektywie wzrost popularności indywidualnych środków transportu i wzrost użytkowania tańszych – jak dotąd – pojazdów z silnikami spalinowymi również może skutkować wyższymi emisjami zanieczyszczeń powietrza.

Trzecim sektorem, w którym mogą wystąpić negatywne efekty pandemii na klimat i środowisko jest budownictwo. Jako sektor pracochłonny oferuje ono atrakcyjny obszar dla inwestycji antykryzysowych. W sytuacji zawirowań gospodarczych unijne kraje i firmy mogą dążyć do omijania przepisów wymuszających zgodność realizacji projektów z celami pakietu klimatycznego i pozostawać przy technologiach wysokoemisyjnych.

Otwarcie działalności wydobywczej i przetwórczej krytycznych surowców naturalnych na terenie Unii Europejskiej może prowadzić do długofalowych ryzyk środowiskowych. Wydobycie na terenie UE surowców niezbędnych do rozwoju gospodarki, a w tym przede wszystkim do rozwoju zielonych technologii będzie oznaczać wzrost produkcji odpadów (np. odpadów radioaktywnych) towarzyszących kopalnictwu i przetwórstwu, które nie były dotąd uwzględniane w kosztach transformacji. Rodzi to również nowe ryzyka związane z możliwością powstania zanieczyszczeń wód, gleb, zaktłocenia bioróżnorodności itp. W krótkim horyzoncie istotny jest problem zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych powstałych w związku z wytwarzaniem środków ochronnych i dodatkowych opakowań do zakupów realizowanych z dowozem (lub na wynos).

Kryzys grozi zahamowaniem inwestycji w zielone technologie. Redukcja emisji CO₂ i ochrona środowiska w dłuższej perspektywie wymagają inwestycji w odpowiednie technologie, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Spadek cen paliw kopalnych odwraca uwagę od inwestycji w technologie niskoemisyjne na poziomie badań, a także na poziomie wdrażania technologii.



Kryzys zmniejsza gotowość do podjęcia ryzyka inwestycyjnego, szczególnie jeśli chodzi o technologie na wczesnym etapie rozwoju. Dla nowych, zielonych technologii istnieje podwójne ryzyko pozostać w tzw. „dolinie śmierci”. Wynika to z ograniczeń wyceny kosztów środowiskowych (IEA-RETD, de Vos, Sawin, 2013) oraz nasilenia się zjawiska *freeridingu* i rozluźniania zielonych regulacji. Środki zarezerwowane obecnie przez UE mogą okazać się niewystarczające dla zapewnienia realizacji transformacji energetycznej (Dorociak, Kamiński, Meyer-Ohlendorf, 2020).

Bibliografia

- Bloomberg (2020), *China Vows Carbon Neutrality by 2060 in Major Climate Pledge*,
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-22/china-pledges-carbon-neutrality-by-2060-and-tighter-climate-goal> [dostęp: 23.09.2020].
- Climate Home News (2020), *European Green Deal must be central to a resilient recovery after Covid-19*, Climate Home News, <https://www.climatechangenews.com/2020/04/09/european-green-deal-must-central-resilient-recovery-covid-19/> [dostęp: 11.09.2020].
- European Commission (2020), Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU – a Foresight Study, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42881/attachments/1/translations/en/renditions/native> [dostęp: 11.09.2020].
- Dorociak, M., Kamiński, M., Meyer-Ohlendorf, N. (2020), *How to recover from corona without choking the planet*, <https://euobserver.com/opinion/149266> [dostęp: 11.09.2020].
- Euractive (2020a), *Coronavirus creates repair headache for oil and gas industry*,
<https://www.euractiv.com/section/energy/news/coronavirus-creates-repair-headache-for-oil-and-gas-industry/> [dostęp: 11.09.2020].
- Euractive (2020b), *EU raw materials push aims to underpin Green Deal, digital ambitions*,
<https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-raw-materials-push-aims-to-underpin-green-deal-digital-ambitions/> [dostęp: 11.09.2020].
- Fattouh, B., Economou, A. (2020), *Is the Worst of the Oil Crisis Behind Us?*,
<https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2020/05/Is-the-Worst-of-the-Oil-Crisis-Behind-Us.pdf> [dostęp: 11.09.2020].
- IEA-RETD, de Vos, R., Sawin, J. (2013), *Policies to Get on Track*, READy: Renewable Energy Action on Deployment.
- OECD (2020), *COVID – 19 and the low-carbon transition Impacts and possible policy responses*,
https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134752-qmhlko4mue&title=COVID-19-and-the-low-carbon-transition-Impacts-and-possible-policy-responses [dostęp: 11.09.2020].
- Parliament Magazine (2020), *MEPs urge Commission to put Green Deal on ice amid COVID-19 crisis*,
<https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/meps-urge-commission-to-put-green-deal-on-ice-amid-covid19-crisis> [dostęp: 11.09.2020].
- Peel, M., Sanderson, H. (2020), *EU sounds alarm on critical raw materials shortages*, Financial Times, <https://www.ft.com/content/8f153358-810e-42b3-a529-a5a6d0f2077f> [dostęp: 11.09.2020].



- United Nations (2020), *No Excuse Not to Meet Net-Zero Emission Target by 2050, Secretary-General Says in Global Lecture on Climate Change, Stressing Time for Small Steps Has Passed*, United Nations Meetings Coverage and Press Releases, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20183.doc.htm> [dostęp: 11.09.2020].
- United Nations Environment Programme (2020), *Preventing The Next Pandemic. Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*, <https://www.un.org/Depts/Cartographic/> [dostęp: 11.09.2020].
- United Nations Trade and Development (2020), *Growing plastic pollution in wake of COVID-19: how trade policy can help*, <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2440> [dostęp: 11.09.2020].
- Varro, L. (2020), *Green stimulus after the 2008 crisis – Analysis*, International Energy Agency, <https://www.iea.org/articles/green-stimulus-after-the-2008-crisis> [dostęp: 11.09.2020].

Europe 2050

Seven main risks in the post-COVID era

Authors:

Katarzyna Bałkowska, Katarzyna Dębkowska, Jan Duthel, Andrzej Jarząbek,
Urszula Kłosiewicz-Górecka, Filip Leśniewicz, Magdalena Maj,
Jakub Sawulski, Jan Strzelecki, Aleksander Szpor, Anna Szymańska,
Paweł Śliwowski, Ignacy Święcicki, Maja Trojanowska, Piotr Ważniewski,
Agnieszka Wincewicz-Price, Katarzyna Zybertowicz

Editors:

Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Translation and proofreading:

Annabelle Chapman

Graphic design:

Anna Olczak

Graphic cooperation:

Liliana Gałazka, Tomasz Gałazka, Sebastian Grzybowski

Text and graphic composition:

Ślawomir Jarząbek

Polish Economic Institute

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warsaw, Poland

© Copyright by Polish Economic Institute

ISBN 978-83-66306-96-7

Warsaw, November 2020

Contents

Key findings.....	10
Key numbers	12
Introduction.....	14
1. Chaotic deglobalisation.....	15
2. Europe behind on technological progress	20
3. Europe's South: new – old periphery?	26
4. State capitalism – major hope, major disappointment?	32
5. We will never start paying essential workers more.....	37
6. The neglected generation: young Europeans in the shadow of the greying economy.....	44
7. (Post)pandemic risks to the EU's climate policy.....	50

A European Union that is internally divided, with enormous debt, based on a zombie economy, with growing generational and class conflicts, and digitally dependent on global powers – could this await us in 2050? Exactly a hundred years after Robert Schuman presented his plan integrating France and Germany in terms of coal and steel, will Europe manage to overcome the growing costs of the transformation and achieve climate neutrality?

The global crisis caused by the COVID-19 pandemic means that, rather than write about opportunities or scenarios for Europe, we have decided to focus on the risks; both those that emerged before 2020 and those made visible or accelerated by the pandemic.

This dark picture that we are beginning with is a warning and draws attention to the consequences of the seven risks for Europe outlined by us. We write about the threats to the EU's future, and what the current and future European Commission, as well as member states' countries and citizens, should prepare for.

We face the threat of a world without rules in international trade, without a functioning World Trade Organisation (WTO). The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) was established after the Second World War as one of the new multilateral institutions dedicated to international economic cooperation from Bretton Woods. However, nothing was as temporary as this institution, which was not transformed into the WTO until 1995; earlier, it operated as a multilateral instrument regulating international trade. Until China joined the organisation in 2001, nothing heralded the trade war that we have been observing for the past few years¹.

During the pandemic, voices about the need to shift production to Europe, the United States and so on started to appear more often in the political mainstream. The European Commission wants to revise the list of strategic sectors which entities from outside the EU most probably cannot buy a stake in. All this boils down to halting globalization at its current stage. It is worth adding that, for the past decade or so, international trade had been at a similar level in relation to the size of global economy. Current trends suggest that we could even retreat slightly. The EU needs to adapt to this new reality and propose mechanisms for reforming the WTO or establishing an entirely new agency in its place.

Aging electorates. Eurostat forecasts that, in 2018-2050, the median age in the EU will increase by 3.8 years, to 46.9 years. Unlike North America, where the population should grow by 75 million people (two times less than in South America), the EU's population could amount to fewer than 450 million people, decreasing by 49 million. This means fewer people of working age (20-64 years old) and fewer workers. Moreover, older people's political priorities are different and



Piotr Arak
Director of the Polish Economic Institute

¹ At the end of 2019, the US authorities blocked the appointment of new members of the WTO Appellate Body and, as a result, paralysed the mechanism for settling international trade disputes under the organisation's supervision.



are more likely to concern pension security and healthcare than education. Simply extrapolating these age patterns into the future would mean that, as the population of older people increases, the region's political programme could change radically.

Moreover, growing up in a given economic or political context influences future political preferences. A generation that grows up during a recession and, earlier, during a financial crisis, will have different convictions about public institutions and redistributive policies than people who grew up in times of prosperity. The generational conflict between young and old people will lead to political schisms that we are probably not yet familiar with. For now, young people seem to be the losers in Europe.

Divorces in the EU or the eurozone. The referendum on Britain's EU membership in 2016 opened a Pandora's box, which means that the European project faces the risk of decomposition. In August 2020, after the establishment of the Italexit party, more Italians found a place where they can channel their negative attitude to the EU. This country was hit especially hard by the consequences of COVID-19. Relics that protected the Eternal City during the Black Death of the Middle Ages were brought out during processions in Rome. The general opinion is that the average Italian did not receive sufficient assistance from the EU and other member states during the initial phase of the crisis. This meant that, according to a poll commissioned by Euronews,² Italian respondents would be the most inclined to consider leaving the EU if Brexit turns out to be beneficial for Britain.

Another possible scenario in the face of worsening economic data could be leaving the euro-zone. Adopting its own currency and being able to depreciate it could enable a southern member state to regain competitiveness. It would be incredibly difficult to carry out, though.

Secular stagnation in Europe and the developed world. What does this mean? The existence of demand barriers, a slowdown in economic growth, a growing gap between potential and actual GDP growth, and persistent unemployment. This sounds like a description of developed economies after the crisis that began in 2008 or now after COVID-19. Yet this hypothesis was formulated 7 years earlier. In 2013, former US presidential adviser Larry Summers stated saying that unless states increase public spending and their engagement in the economy, the West could again face secular stagnation, when market forces are not enough to set the economy on a path of full employment growth due to a permanently negative natural interest rate.

Concentrating on quality of life and sustainable development in recent years, developed countries were no longer as excited about GDP growth rates, but economic results still determine any other successes of a given country or region. Since the last major enlargement, in 2004, the poles creating economic growth in the EU have changed due to the process of convergence. The new countries are developing the fastest, making up for arrears in infrastructure, institutions and so on. However, the risk is that the West will not be able to return to rapid economic growth, which means the prospect of economic stagnation for a large share of Europeans.

Social and political polarisation. The term "populism" has often been used in the context of Europe in recent years, from religious fundamentalism, which fuels terrorism and hate crime, to European political parties' movement towards the far right and left. The rise of extremism it widely reflects the shocks in Europe and affects every dimension of European society, from the economy to social

² Walsh, D. (2020), *How likely are the 'big four' European economies to vote to leave the EU if Brexit works out?* <https://www.euronews.com/2020/08/10/nearly-half-of-italians-would-support-leaving-the-eu-if-brexit-is-successful-according-to> [accessed: 8.09.2020].

relations. There has also been an increase in social polarisation, in which society in Britain, Italy, Germany and France is increasingly divided into social groups with different worldviews. A similar process also took place in the US, further conditioned by the dichotomous political system.

The EU must handle the process of social polarization, and splits between the winners and losers of integration, at least in a symbolic sense. There is a growing divide between the EU's North and South, but also within countries; a process of growing precariousness catalyzed by economic crises. We face the risk of technological unemployment and social unrest with a religion, race and – most likely, in the near future – climate in the background.

Failure to achieve climate neutrality. In the Paris Agreement, most countries committed to take action to prevent the temperature rise by more than 1.5°C compared to the pre-industrial era. This already means changes in nature, global ecosystems and, potentially, in our civilization. Following the recent vote in the European Parliament, the EU pledged to reduce emissions even more by 2030 (by 60%, rather than 55%) and to achieve climate neutrality in 2050. We need to strive for this target, but it is unclear whether it can be achieved. Although a large group of the world's richest countries support it, it is society in these countries that consents to continuing the transformation. According to calculations by Oxfam, the richest 1% of the global population emits over twice as much CO₂ (15%) as the poorest half of humanity (7%). The top decile in terms of income accounts for 52% of CO₂ emissions globally. The entire continent's habits are changing, but they might not be enough to slow down the process of climate change, which will affect the poorest people the most.

Europe will not be an innovator. For centuries, the Old Continent provided inventions and new solutions, both social and technical. This is no longer the case, at least in the latter sense. For many years, Europe has lagged behind the US and China, even though its economic potential is comparable to theirs. Many EU countries have a long tradition of industrial innovation, but protecting traditional branches of industry limits investment in technological innovation.

European companies are twice as likely to implement existing innovations than their American competitors, but just 8% of European companies implement new products and services that are entirely new. This approach has a negative impact on the labour market, as it limits employment in existing sectors and does not support the creation of new jobs in innovative sectors. As a result, truly innovative companies develop elsewhere. When it comes to modern technology, the main innovations created in the EU concern regulations, but this could be too little to maintain the pace of development, including social development.

Alongside the seven risks that threaten Europe's prosperity outlined in this publication, it is worth mentioning phenomena that seem less likely, but cannot be ruled out. These risks are of a sudden nature and can affect the whole continent's trajectory: terrorist attacks, both those by religious fundamentalists and the far right or far left, and the risk of war, which has appeared on the continent for the first time since the Balkan wars of the 1990s. Russia's intervention in Ukraine 2014, as well as the political and economic crisis in Belarus, mean that we cannot rule out another armed conflict in Europe.

Paradoxically, though, the European project – which seems fragile – could be strengthened through attempts to overcome these challenges and adapt to a changing world, in which the role of not just the EU, but also of the US, China and multilateral organisations, is changing. It is worth being aware of what is ahead, because we might be able to change the future.



Key findings

The European Commission led by Ursula von der Leyen announced that it will carry out an ambitious energy transformation plan, adapt the economy and society to the challenges of the digital transformation, and strengthen the social dimension of integration. In response to the pandemic crisis, the Commission announced that the compass for strategic decisions will be "resilience", the EU's ability to not only cope with the crisis, but, above all, to keep evolving towards a more sustainable and just community of states.

In our report, we identify seven risks that should receive particular attention when designing development policies for the European Union in 2050, to avoid further obstacles for long-term development.

- 1. Chaotic deglobalisation after years of intensive integration.** An increase in protectionism, trade conflicts, a crisis of multilateralism (e.g. the WTO), the collapse of global alliance, such as cracks in transatlantic relations – these are the main elements of the changes observed. Internally, there is a risk that EU states will descend into rivalry for shrinking resources and investments, which, in an extreme version, could lead to the violation of the principles of the common market. Externally, if it fails to adapt to the requirements of new global economic exchange in time, the EU could lose its dominant position in world trade.
- 2. The EU is doing increasingly poorly in the technological race with the US and countries in Asia.** The pandemic showed Europeans' dependence on external solutions when it comes to contact-tracing apps, remote work and education services or cloud computing technology. Its weakness in terms of technology and software, and lack of leading Internet services and platforms, will have a negative impact on Europe's position and ability to influence regulations in the digital world. This is also a threat to internal security. Dependence on imported devices makes it easier to spy on us and to access our data, as well as to control the content being provided.
- 3. Deepening polarisation and economic stratification of the EU.** The coronavirus pandemic is yet another crisis that is hitting countries in Europe's South harder. Growth in GDP per capita in the southern countries remains much weaker than in the northern and eastern ones. Moreover, between 2001 (the start of the eurozone) and 2013 (the height of the debt crisis), the situation on the labour market in southern Europe got much worse. The deepening of the division between "states with a surplus" and "states with a deficit" will make it more difficult, or even impossible, to implement new initiatives in European integration. Polarisation will also be an enormous challenge for the eurozone, increasing the risk that it will be weakened, and could even lead to the resumption of discussions about certain southern states leaving it.
- 4. Too much interventionism will create a zombie economy.** Fiscal stimulus packages could become a permanent feature of economic policy, and public debt and central bank's balance sheets will continue to grow. Constant stimulation of the economy could be behind

companies' risk aversion, which will inhibit that key ingredient for economic development: innovation. Without innovation, broadly understood, adjusting the economic system will be counterproductive – challenges such as excessive income inequality or climate change will become almost impossible to solve.

5. **Social and professional polarisation.** The growing dualism of the labour market; that is, the separation of employees with a higher income and security from the large group of those hit by the consequences of making employment more flexible or lowering labour costs. Many people in this large second group work in sectors without which it is difficult to imagine our society functioning, so-called essential workers. The risk is that this will lower the availability and quality of many services provided, including public ones, increasing the shortage of people in low-wage occupations, and increase social conflicts with migration policy in the background.
6. **The growing demographic stratification of Europe.** As the share of people over 60 in the European population grows, political pressure to focus public policies on the development of the silver economy will increase. Disregarding or neglecting this tension could increase social conflicts, because the aspirations and needs of young people and the elderly are often at odds.
7. **A radical increase in the costs of achieving climate neutrality.** The pandemic has reduced CO₂ emissions, but as history shows, these kinds of declines have usually been followed by a rebound. There have also been negative consequences, such as an increase in waste and uncertain access to critical raw materials. Contrary to current declarations, the economic crisis that will follow the pandemic could reduce investments in new, green technology. The experience of the pandemic crisis indicates that the main risk when it comes to implementing the European Green Deal could be a radical increase in the cost of achieving climate neutrality or achieving it at the cost of environmental degradation.



Key numbers

60.4%

share of global trade in GDP in 2019, less than at the peak before the financial crisis (60.8%)

9.2%

drop in international trade in goods in 2020, according to WTO forecasts (forecast from October 2020)

99.4%

share of global smartphone operating system market controlled by two American companies, Apple and Google

7.3%

predicted share of Europeans among global Internet users in 2050; less than half the percentage today

12 out of 27

EU member states will meet the Maastricht criteria on the size of public debt (60% of GDP) at the end of 2020

80%

GDP per capita in Greece in 2019 in relation to 2008; in most countries in southern Europe (Spain, Italy, Cyprus), this indicator's growth is minimal compared to those in western Europe

EUR 110 bln

value of grants that Spain, Italy, Portugal and Greece will receive in 2021-2022 from the Recovery and Resilience Facility; roughly the equivalent of the grants that the other 23 EU countries will receive then

**9%**

percentage of workers in the EU earning close to the minimum wage in a given countries; the percentage is highest in Romania, Portugal and Hungary

26.3%

percentage of Europeans aged 16-29 at risk of poverty or social exclusion in 2018

5%

estimated value of net assets in Europe owned by young people (up to 34 years old)

2.6 gigatonnes

amount by which global CO₂ emissions could decrease in 2020 compared to 2019 (a decrease of 8%), according to the International Energy Agency; they would be at the lowest level since 2010



Introduction

In discussions about crises, John F. Kennedy's remark that the word crisis in Chinese combines brush strokes that mean "danger" and "opportunity" is often cited. We know that his linguistic interpretation was not correct. Rather than seek inspiration in distant cultures, it is worth returning to our European roots. In European languages, "crisis" meant (and, in many, still means) a moment of breakthrough in which the future is shaped. It is a legacy of Ancient Greek, in which the word meant judgment, assessment, decision.

Preparing this analysis, we treated the coronavirus pandemic and crisis caused by it as a good moment to assess the risks ahead of the EU in the runup to 2050. However, the pandemic itself is not the main subject of our analysis. In our view, the pandemic, in line with the terminology used by public policy analysts, is not only a new phenomenon, but above all sharpens our understanding and assessment of earlier mechanisms and trends, which we do not perceive in calmer times. The pandemic sharpens senses that are dormant in times of calm, so it opens the door to new ideas and changes.

In our report, the pandemic is therefore only a lens. We use it to examine the risks that could hamper Europe's development over the next three decades. We invite readers to reflect with us, using the seven short analyses in the publication as a starting point. In the texts that follow, we consider how the EU will find its place in a world of chaotic deglobalisation, in which it is falling behind key players; for instance, in the technological race. We discuss the question of intensifying polarisation, the possible consequences of increasing state intervention in the economy, the challenge posed by inequalities on the labour market, and demographic risks. Naturally, the report includes reflections on climate challenges, too.

1. Chaotic deglobalisation

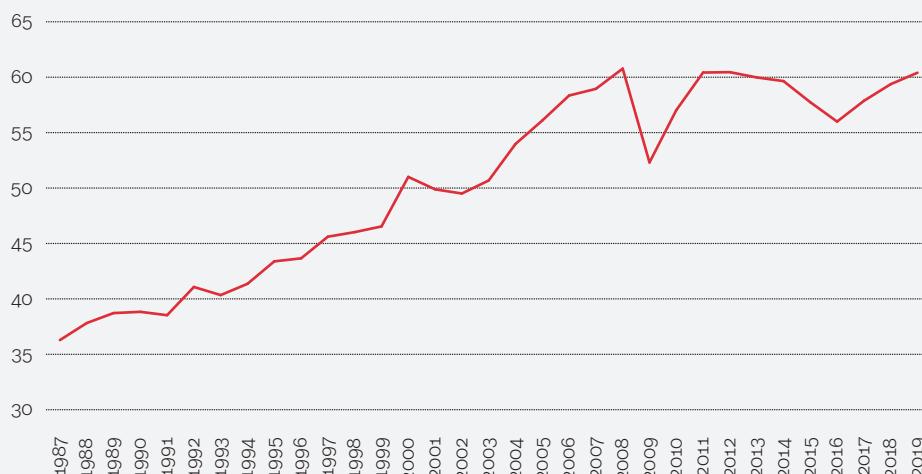
Diagnosis

The crisis caused by the COVID-19 pandemic has strengthened tendencies in global trade that seek to redefine globalisation or even reverse it. The changes in international economic relations are especially relevant for the EU, which largely built its prosperity on the dynamic development of exports, which amount to almost 50% of its GDP ([www1](#)). The stagnation of the middle class's real wages in developed countries has led to the suspension of support for the open economy in these societies. Events like Brexit, the US-China trade war, the paralysis of the WTO and the pandemic are leading to chaotic deglobalisation.

To protect itself from it and defend its position as the leading actor in global trade, the EU will have to face four main challenges:

- Globalisation will slow down.** The share of trade in global GDP has not been growing since the financial crisis of 2008-2009. It mainly grew rapidly in the 1990s, before peaking in 2008 (60.8%). In 2019, the share amounted to 60.4%. In recent years, the share of foreign direct investment (FDI) in the global economy has collapsed, too. In 2007, it corresponded to 5.4% of GDP; in 2019,

↳ **Chart 1.1.** Share of international trade in global GDP in 1987-2019 (%)



Source: prepared by PEI based on World Bank data.



this was just 1.6% (www2). In Q1 2020, because of the pandemic, trade contracted by almost 3.5% year on year, which is linked to the significant weakening of demand, the collapse of international tourism and the disruption of production, as well as trade restrictions that were introduced.

The COVID-19 pandemic accelerated the process of withdrawal from global economic cooperation and strengthened nation states' position (Devlin, Connaughton, 2020). The threats related to global interdependencies, in particular the fragility of supply chains, were revealed. As a result, individual governments are starting to support the relocation of production to protect jobs and increase supply chains' security (for more on natural resource supply chains, see the chapter entitled *(Post)pandemic risks to the EU's climate policy*).

2. **Protectionism will increase.** Over the past decade, many countries have distanced themselves from the further liberalization of international markets, and the slowdown of liberalization has had a negative impact of on growth in trade. This matter attracted the public's attention during the COVID-19 pandemic, with the export restrictions introduced by successive governments. Above all, the number of non-tariff instruments and countries using them is growing now (Grubler, Reiter, 2020). The paralysis of the WTO's dispute resolution mechanism will make it more difficult to counteract these types of actions. The pandemic also caused the US-China trade dispute to escalate again. After accusing China of excessive protectionism by restricting access to the Chinese economy, stealing intellectual property from US companies, and supporting Chinese state-owned enterprises and maintaining monopolies, Washington imposed sanctions on some Chinese companies and restricted access to American technology. At the same time, it introduced new rules affecting Chinese investors in the US. The bi-partisan support for a firm policy towards China suggests that there is little chance of the disputes being settled in the future.
3. **EU losing the technological race.** The crisis caused by the pandemic overlaps with the huge existing challenges for many countries' economic system as a result of the so-called the fourth industrial revolution. This is a particularly big challenge for the German economy, the largest in the EU, which is based on traditional industries, such as the automotive industry. However, other EU countries have not tried hard enough to obtain a high place in the supply chains of products using new technologies, either. The depth of the problem is visible in the European Union Innovation Ranking (www4) prepared by the European Commission, which shows that, in recent years, the EU fallen further behind South Korea, Australia and Japan, while its lead over the US, China, Brazil, Russia and South Africa has decreased (for more on the growing technological gap, see the chapter entitled *Europe behind on technological progress*).
4. **The crisis in transatlantic relations will continue.** In recent years, tensions have arisen repeatedly between individual European capitals and Washington. Meanwhile, the US has abandoned its role as the guarantor of free trade by paralysing the WTO and moving to the bilateral management of trade relations. Anti-American sentiment is growing in many EU countries, making it impossible to negotiate a bilateral free trade agreement. The changing European and global environment is becoming an ever-greater challenge for the EU, which is struggling to respond to the changes in the global order in a collective, dynamic way.



Risks

The WTO forecasts that international trade in goods will fall by 9.2% in 2020 (www3). Moreover, in the years up to 2050, global trade will undergo a deep transformation linked to the shifting of production and regionalization. The biggest threat associated with the ongoing changes is the **risk of growing protectionism and the escalation of tariff wars**. This risk will be even more relevant for member states if the EU becomes even more polarised and decomposes. One country's exit from the EU (Brexit) makes it difficult to maintain the customs union and free trade area (for more, see the chapter *Europe's South: new – old periphery?*).

The coronavirus pandemic is deepening existing trends associated with the increase of barriers to trade and international investment. A serious risk – not just to international trade, but also to the foundations of socio-economic life in many countries – is the introduction of restrictions (on food or medical products, for instance) that are far-reaching and not coordinated at the international level.

This will be accompanied by the redirecting of foreign investment streams by states and multinational corporations. Reshoring is likely to affect industries using more advanced technologies or with a high degree of automation first. This heralds competition between American, Chinese and European companies to create a 5G network. This process itself does not have to be unfavourable for EU countries, but **there is a risk that, because of deglobalisation trends, they will descend into competition for dwindling resources and investments, which, in the extreme scenario, could lead to widespread violation of the common market rules**. Looking ahead to 2050, these changes could deepen the disparities between EU countries and make it increasingly difficult to maintain the current socio-economic system. Moreover, the tendency to relocate production will lead to the shortening of value chains and their regionalization, which probably result in the greater concentration of added value in the most developed countries.

The greatest threat to multilateral economic cooperation is the bending or even **violation of the rules of international trade by the largest global players**. This applies mainly to China, which is a beneficiary of globalisation, but restricts access to its own market, applies export subsidies and forces others to transfer intellectual property to it. The US has undermined the international trade order by using unilateral protectionist measures (such as tariffs on steel and aluminum) and by paralyzing the WTO Appellate Body. The organisation needs to be fixed, as shown by the crisis of its dispute resolution mechanism, but also by problems with concluding new agreements. From the EU's point of view, it is crucial to strengthen multilateral cooperation mechanisms, especially the ability settle disputes within the WTO framework, to avoid a shift towards an international trade system based on the brutal imposition of rules by the biggest players (Dadush, Wolff, 2019). However, this will not be possible unless the crisis in transatlantic relations is overcome.

Another challenge for the EU is the Chinese economy's strong orientation towards exports. Even the disruption caused the COVID-19 pandemic turned out to be short-lived; in Q2 2020, China recorded a very high current account surplus, which, according to the People's Bank of China data, amounted to almost USD 120 billion. This will encourage Beijing to direct capital to foreign markets (including by buying foreign bonds). **For the EU, the main risk is linked to the strengthening of the euro, which would weaken European exports in the long term**. China's policy has resulted in countries introducing foreign investment controls to prevent the takeover of companies essential to the system or to public security. The lack of this kind of mechanism allowed the takeover of



German robot producer KUKA and Norwegian airline Norwegian Air. In the US, this kind of control by the Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) resulted in the forced sale of TikTok's American assets. The EU has warned countries of the risk of European companies being brought during the coronavirus pandemic and some countries (including Spain and France) have lowered the threshold for government approval from a stake of 25% to 10%. **However, the spread of such barriers to foreign investment in the world could slow down the flow of capital in international markets and limit the EU's export opportunities.**

Growing trade and investment barriers could also exacerbate the misunderstandings between Washington and Brussels. The US will react negatively to EU tax initiatives, including the digital tax or the carbon border tax, while the EU will not agree to a unilateral US trade policy. Along with other controversial topics, such as climate policy, containing China and meeting security policy commitments, **a serious crisis in transatlantic relations in the years up to 2050 is highly probable.** This could result in the loss of American security guarantees, but also increase divisions inside the EU due to member state's different policy aims relating to the US. Third countries – China and Russia – will actively support the loosening of mutual relations.

The final risk is linked to technological changes and innovations that radically change how the economy works. As successive sectors of the economy are digitised, there is enormous potential for economic gains, growth in trade and investment, and intensifying links across borders. Many EU member states' economies could struggle to respond to these challenges, including due to strong competition from US and Chinese IT giants, insufficient digital infrastructure and an aging society. **If it fails to adapt to the requirements of the new global economic exchange on time, the EU could lose its dominant position in world trade.**

The lack of an adequate response to these challenges, which have grown over the years, is a huge threat for the EU. As the European Commission's Strategic Forecast Report underlines, the EU can use its economic power to conclude international agreements that protect its citizens. This is largely due to the power of EU exports, as well as the fact that, for almost all products imported into the EU, alternative sources of supply exist (European Commission, 2020). However, in the era of international economic conflicts and deglobalisation, the EU's inability to keep up with the pace of technological change could result in it **losing its soft power in the field of regulation.** **So far, the common market allowed it to set ambitious international standards for products and regulatory solutions in various areas** (including digitisation, food, environmental protection, competition policy and privacy protection), which had a concrete impact on citizens' everyday life and how corporations function (Bradford, 2020). If the EU fails to adapt to the requirements of a changing world, it will be less able to promote progressive economic solutions and defend its social and economic model in 2050.

Bibliography

Bradford, A. (2020), *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New York.

Dadush, U., Wolff, G. (2019), *The European Union's response to the trade crisis*, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/03/PC-05_2019.pdf [accessed: 8.09.2020].



- Devlin, K., Connaughton, A. (2020), *Most Approve of National Response to COVID-19 in 14 Advanced Economies*, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/global/2020/08/27/most-approve-of-national-response-to-covid-19-in-14-advanced-economies/> [accessed: 8.09.2020].
- European Commission (2020), *Strategic Foresight Report – Charting the course towards a more resilient Europe*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_foresight_report_2020_1.pdf [accessed: 17.09.2020].
- Grubler, J., Reiter, O. (2020), *Characterising Non-tariff Trade Policy*, <https://wiiw.ac.at/characterising-non-tariff-trade-policy-p-5375.html> [accessed: 8.09.2020].
- Zahn, J., Bowijn, R., Casella, B., Santos-Paulino, A.U. (2020), *Global value chain transformation to 2030: Overall direction and policy implications*, <https://voxeu.org/article/global-value-chain-transformation-decade-ahead> [accessed: 8.09.2020].
- (www1) <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tet00003/default/table?lang=en> [accessed: 8.09.2020].
- (www2) <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS> [accessed: 8.09.2020].
- (www3) https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm [accessed: 12.10.2020].
- (www4) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/41903/attachments/1/translations/pl renditions/native> [accessed: 8.09.2020].

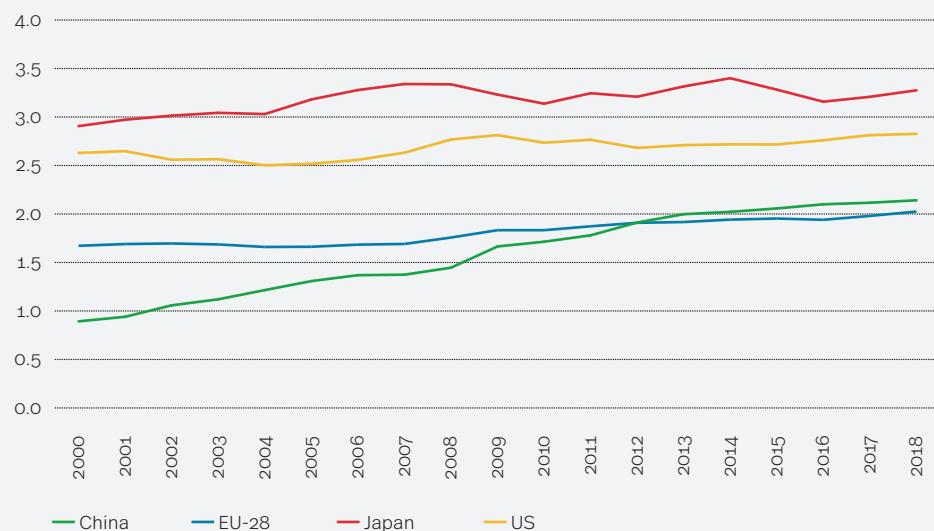


2. Europe behind on technological progress

Diagnosis

Europe needs to close the gap between it and the US and China when it comes to the digital economy. Recent events – the coronavirus pandemic and the intensifying economic conflict between the US and China – underline Europe's position.

► Chart 2.1. Spending on R&D in relations to GDP (%)



Source: prepared by PEI based on Eurostat data.

The continent's technological dependence, mainly on American and Chinese companies, in the digital sphere is visible in several areas that have become especially visible during the pandemic. These are contact-tracing apps, communication and teaching tools used during remote work and learning or cloud computing.



Spending on research and development illustrates countries' and regions' position in the technological race well. Chinese ambitions are supported by constant growth in this spending in relations to GDP. Europe has been behind since 2013, despite successive multiannual innovation development strategies. Similar pattern can be observed when it comes to the number of patents filed, and research spending on artificial intelligence.

Contact-tracing apps

Contact-tracing apps were supposed to become one of the key solutions halting the spread of the coronavirus. During the first phase of the epidemic, almost all EU countries and consortia supported by the European Commission were working on them. However, creating an app that maintains as much privacy as possible while enabling the contacts of people with the virus to be traced hit a technological barrier. For the apps to be effective, it was necessary to interfere with mobile phones' operating systems, and these are controlled almost entirely by Apple and Google (99.4% of the global market for smartphone operating systems) ([www1](#)). These companies introduced their own solution, blocking the emergence of effective national solutions that differed from what they were offering.

As a result, most countries, including Poland, adopted the solution prepared by Apple and Google. France and Hungary did not, among other countries. The choice of protocol that the apps will be based on prompted a public debate on Europe's digital and technological sovereignty. Many countries, including Germany and Britain, had to abandon their own ideas and adapt to the two American giants' requirements.

Communication and education tools

EU countries' dependence on technology from outside Europe was visible in the move to remote work and learning during the pandemic, which involved using communication and educational technologies. Only certain countries had ready educational platforms or the appropriate materials; in most cases, teachers and pupils had to use solutions from the other side of the Atlantic. None of the most popular communication tools, such as Google Meet, Microsoft Teams, Skype or Zoom, are owned by European companies.

The cloud

The third area in which Europe's dependence on suppliers of key technology is cloud computing, in particular data storage and processing services, as well as computing power sharing, offered based on IaaS and PaaS models.

Three companies dominate the global and European market of cloud services: Amazon (AWS), Microsoft and Google. Over the past few months, many European companies and institutions that are significant for the economy have concluded a partnership agreement (usually



a strategic one) with one of these corporations. At the end of July, French company Orange signed an agreement with Google Cloud, which will cover data, artificial intelligence and edge computing services. A little earlier, contracts were signed by Renault (with Google), Volkswagen (AWS), Deutsche Bank (Google), Lufthansa (Google), as well as the Polish Development Fund and Bank PKO (Google and Microsoft), which are developing the National Cloud project in Poland.

One example of the need to use cloud services – in this case, directly related to the pandemic and the lack of European technologies that would enable these services to be provided by local companies – was the signing of a cooperation agreement between the French state and Microsoft (Dèbes, 2020). The health data of millions of French people will be stored on the American company's servers. French company OVH's offer was rejected due to the inability to carry out the analyses needed to fight the coronavirus, among other things. This example shows that, at this stage, European companies are not equal competitors for American corporations and that, without political intervention, the gap will widen.

The ongoing technology race has entered a new phase as the US administration has ramped up its actions. The latest example is the extension of the Clean Network initiative, which not only aims to remove Chinese hardware from the network, but also to control applications' origin and to remove US applications from Chinese shops and devices. When it comes to technology, primarily related to the construction of the 5G network, Europe is more of a spectator than an actor, even though two of the three companies offering a viable alternative to Huawei are Swedish Ericsson and Finnish Nokia (the third is Korean Samsung).

New technology – patents and artificial intelligence

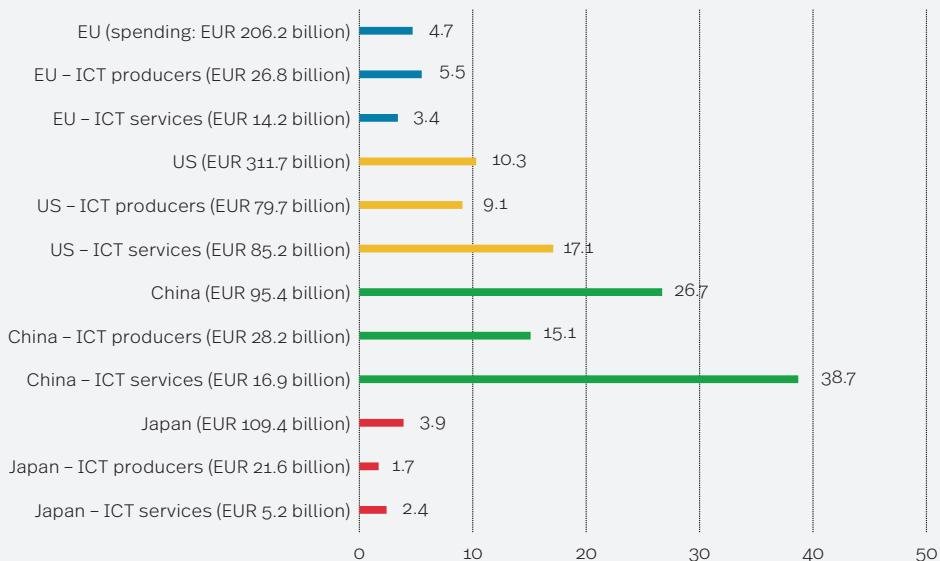
Europe's declining position compared to other technological powers is also visible in the statistics on building capacity for future technological development, patent applications and spending on artificial intelligence. In 2018, more than 2.2 million patent applications were filed from Asia, over 1.5 million of them from China. 633,000 were filed from North America and 362,000 from Europe (WIPO, 2019). China overtook Germany in terms of the number of international patent applications filed in 2012 and the US in 2019, becoming the world leader.

In Europe, the funds actually committed to investments in artificial intelligence in 2016 came to around EUR 3.2 billion, compared to over EUR 12 billion in North America and EUR 6.5 billion in Asia (European Commission, 2020a). The list of the 2,500 companies that spend the most on R&D still includes slightly more European companies than Chinese ones (551 and 507 respectively) and their total spending is more than twice as high. However, in technology sectors (the production of technological devices or software and computer services), China is ahead of Europe and second only to the US (Hernandez Guevara et al., 2019).

However, the EU's position is not completely hopeless. European industry at the highest global level is still an asset that individual countries and the EU as a whole can use in the next waves of the digital revolution. Regulatory culture, as well as experience protecting privacy and building trust, could break down barriers to sharing data, for example in the health sector. However, without a profound change in its approach to strengthening its own technological advantage, the gap between Europe and tech leaders, including China, will increase.



» **Chart 2.2. Change in nominal expenditure on R&D over the course of a year in selected categories (%)**



Note: The chart concerns companies for which data for 2017 and 2018 was available; 549 EU companies, 760 from the US, 487 from China and 318 from Japan.

Source: prepared by the authors based on Hernandez Guevara et al. (2019).

Risks

The biggest risk is Europe's marginalisation in the global economy and the associated loss of influence and Europeans' decreased security.

The most important trends influencing the development of the Internet in coming years are demographic changes among Internet users and progressive deglobalisation. In 2050, the world will have 4 billion more Internet users than today, and the percentage of Europeans in this group will fall from 15.1% to 7.3%.³ Almost all of the new users will come from developing countries in Asia, Africa and South America.

Many countries have to (or will have to) choose a model for managing the modern economy. This model may draw on European regulatory patterns or be based on the American free market approach or on Chinese authoritarianism and control.⁴

For now, Europe can export its solutions, and countries such as Chile, South Korea, Brazil or Japan, as well as the state of California, are adopting privacy regulations based on the GDPR

³ Calculations by the authors based on World Population Prospects 2019 date (United Nations, 2019) and the interenetworkworldstats.com databased (www4).

⁴ It should be noted that certain sectors in China, such as fintech and biotechnology, are highly deregulated.



(European Commission, 2020b). However, weaknesses when it comes to technology and software, as well as the lack of world-leading online services and platforms, will have a negative impact on Europe's position and influence. Europe may become a leader in the ethical use of new technologies, but these solutions might not interest anyone other than Europeans, and the solutions developed in Europe might mainly be used by the inhabitants of the Old Continent. This will happen if lack of economic strength and inadequate regulations inhibit business development, which will increase the gap between Europe and the global leaders, and if the industrial agenda is not ambitious enough to support the development of innovative ecosystems. Moreover, in many cases, EU countries are and will be dependent on technology and services imported from other parts of the world.

The technological gap does not only mean a narrower range of services for consumers. If it becomes closed in its own technology bubble, without key tech companies, Europe will lose trade connections in many areas. It will be difficult or even impossible to transfer data outside the EU, which is already an important part of many companies' activity, not only in tech (www2, www3).

The growing technological gap is a threat to internal security. Dependence on imported devices makes it easier to spy on and access Europeans' data and to control the content provided. At the same time, many modern technologies are already dual use – they can be used for both peaceful and military purposes. Lack of influence over the global rules on the use of artificial intelligence could lead to the development of military systems that offer a considerable advantage on the battlefield but violate principles on the ethical use of artificial intelligence adopted in Europe. Discussions on autonomous weapons are underway at the UN, among other places (Firlej, 2019).

Europe will therefore face a dilemma. Either it will fall behind in technological terms and Europeans will live in a more dangerous world, cut off from the latest services, or it will have to take up the challenge and accept the burden of the technological race to have a chance to maintain its status as a lifestyle superpower, which took decades to develop.

Bibliography

- Dèbes, F. (2020), *L'Etat choisit Microsoft pour les données de santé et crée la polémique*, <https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/letat-choisit-microsoft-pour-les-donnees-de-sante-et-cree-la-polemique-1208376> [accessed: 31.08.2020].
- Firlej, M. (2019), *Sztuczna inteligencja*, (in:) Arak, P., Czernicki, Ł., Święcicki, I. (Eds.), *Wspólny rynek jako wspólne zobowiązanie. Listy do nowych przywódców UE w latach 2019-2024*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Hernandez Guevara, H., Grassano, N., Tuebke, A., Amoroso, S., Csefalvay, Z., Gkotsis, P. (2019), *The 2019 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*, available at <https://iri.jrc.ec.europa.eu/scoreboard/2019-eu-industrial-rd-investment-scoreboard> [accessed: 31.08.2020].
- Komisja Europejska (2020a), *Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania*, COM(2020) 65 final, Bruksela.
- Komisja Europejska (2020b), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Ochrona danych jako filar wzmacniania pozycji obywateli oraz podejście UE do transformacji cyfrowej – dwa lata stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych*, COM(2020) 264 final, Bruksela.



United Nations (2019), *World Population Prospects 2019*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division Online Edition, Rev. 1, New York.

WIPO (2019), *World Intellectual Property Indicators 2019*, World Intellectual Property Organization, Geneva, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2019.pdf [accessed: 8.09.2020].

(www1) <https://gs.statcounter.com/os-market-share/mobile/worldwide> [accessed: 26.08.2020].

(www2) <https://www.state.gov/european-court-of-justice-invalidates-eu-u-s-privacy-shield/> [accessed: 31.08.2020].

(www3) <https://noyb.eu/en/eu-us-transfers-complaint-overview> [accessed: 31.08.2020].

(www4) <https://www.internetworldstats.com/stats.htm> [accessed: 9.09.2020].

3. Europe's South: new – old periphery?

A World Bank economist stated a few years ago that the EU economy resembles a three-lane road on which one group of cars (Northern Europe) is moving slowly, another is driving fast (Central and Eastern Europe) and the third (Southern Europe) is heading in the opposite direction (Gill, 2012). Will the coronavirus pandemic reinforce these differences? On the one hand, it is a symmetrical shock; its health, social and economic consequences will be felt by all EU member states (Demertzis et al., 2020; Issing, 2020). On the other hand, the epidemic's intensity varied between countries, governments' restrictions varied in their severity and duration, and the impact on national economies with different structures will differ, too. The pandemic's consequences will therefore be asymmetrical, with some countries facing more serious ones than others (Alfani, 2020; Odenthal, Springford, 2020). It seems that, once again, the recession will be strongest in the Mediterranean countries, which have not yet fully recovered from the previous crisis of 2008. In this chapter, we outline the symptoms of longstanding polarisation in the EU and the resulting risks for the European project.

Diagnosis

The southern countries, Portugal, Italy, Greece and Spain (the PIGS), experienced late development compared to the northern European countries. From the start, economic convergence has been one of the building blocks of the European project, and the Eurozone was expected to accelerate and consolidate this process. A two decades after the Eurozone was established, voices arguing that the structural and institutional differences between European economies (Pierluigi, Sonderman, 2018) and "location competition"⁵ (Kapeller, Gräbner, Heimberger, 2019) mean that some countries not only do not benefit from the monetary union, but even lose out from it, became more audible. Even before the previous financial crisis, the importance of industry in the economy was diminishing in southern countries and growing in Central and Eastern Europe (Landesmann, 2015). The strong influx of capital had other negative consequences, too, including rising prices and reduced competitiveness of the economy (Sinn and Valentinyi 2013) and less adaptation to crises (Sifakis-Kapetanakis, 2011). In this sense, the structural differences between the Eurozone's northern

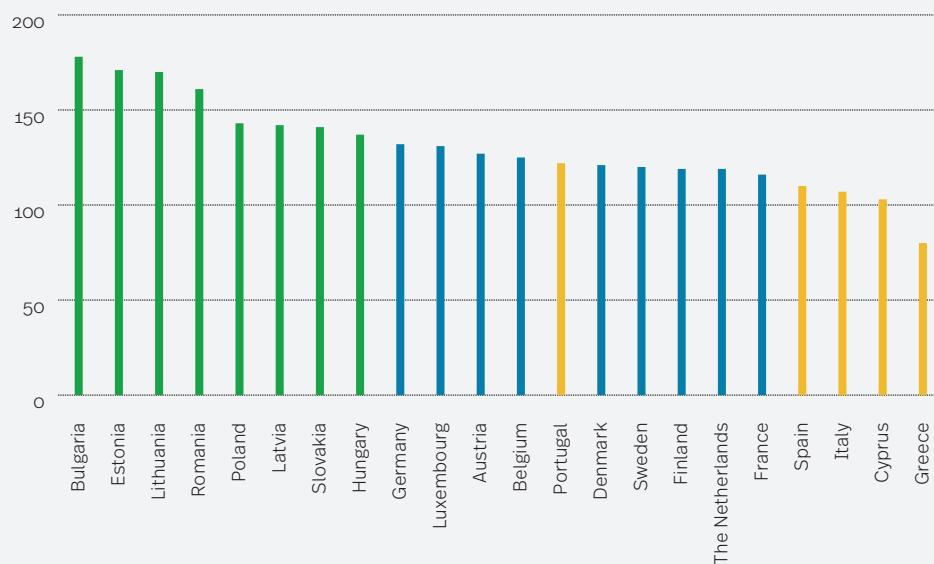
⁵ International corporations try to locate their operations in countries that offer the most favourable location factors, such as tax (Ireland), labour (Eastern Europe) or financial services (the Netherlands, Cyprus, Malta).



core and its southern periphery, along with the monetary union's framework, worsened the crisis in the south during the previous recession (Perez, 2019).

Firstly, GDP per capita growth in the southern countries remains significantly weaker than in countries in the North and East of Europe and comparable to that in Western Europe. In Greece, GDP per capita is still lower than before the economic crisis. Only Portugal has recorded growth comparable to other European countries in the past 11 years.

▼ **Chart 3.1.** Change in GDP per capita in 2008-2019 in selected EU countries (%)



Source: prepared by PEI based on Eurostat data.

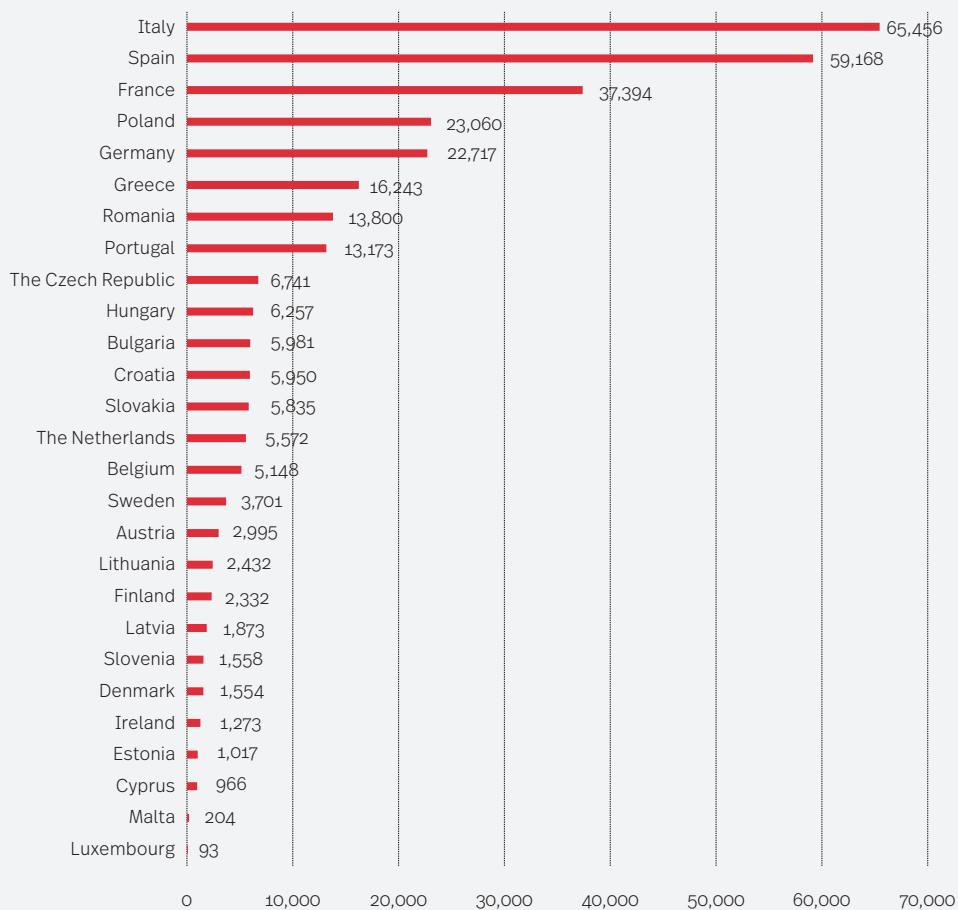
Secondly, the debt-to-GDP ratio is clearly higher in the southern Eurozone countries than in other member states (although the trend remains similar to that in the rest of Europe). In the south, its average value remains in the range of 135-150% (with a downward trend); in other countries, it is in the range of 35-60 percent. The southern countries' situation is linked to that in the rest of Europe, but they cannot make up for the losses caused by the earlier crisis.

The third dimension of polarisation is unemployment. Between 2001 (the establishment of the Eurozone) and 2013 (the peak of the debt crisis), the labour market in southern Europe changed drastically: in Portugal, unemployment rose from 3.8% in 2001 to 16.2% in 2013. In Italy, it increased from 9.6% to 12.1%, in Greece from 10.5% to 27.5%, and from 10.5% to 26.1% in Spain. Average unemployment in the EU as a whole (except for Germany and Finland) also rose over the same period. In 2015-2019, the differences in levels of unemployment were maintained. Over this period, unemployment in countries in Northern and Eastern Europe did not exceed 8%; in the South, it was over 12% (despite a decrease of 6 pp in 2015-2019).



Another major problem for the South, compared to other EU countries, is the situation of young people. Reports from early 2014 (the start of recovery from the crisis) indicate that unemployment among young people in Portugal, Italy, Greece and Spain reached 35.4%, 42.7%, 56.8% and 53.9% respectively. The percentage of people who leave education early is highest in Spain (almost 18%); in Italy and Portugal, it is over 10%. The notable exception is Greece, where only a low percentage of students and pupils do not complete their education. For more on the challenges faced by young people, see the chapter *The neglected generation: young Europeans in the shadow of the greying economy*.

► **Chart 3.2. Grant distribution as part of the Recovery and Resilience Facility (EUR)**



Source: prepared by PEI based on European Commission data.



The negative consequences of the pandemic crisis overlap with the problems outlined above.

The countries worst hit by the crisis have called for the creation of joint European mechanisms to guarantee the financing of recovery programmes to help national economies recover from the recession caused by the pandemic. During the debate, which went on for weeks, the South-North axis emerged the most clearly, symbolized by the debates between the prime ministers of the Netherlands and Italy and attempts by radical forces in both countries to take advantage of the dispute. Ultimately, as a result of a compromise, the Recovery Fund became part of the 2021-2027 budget. The budgetary agreement assumes that the entire EU budget for 2021-2027 will amount to EUR 1.074 trillion. The recovery fund (Next Generation EU) worth EUR 750 billion will consist of EUR 390 billion in the form of grants and EUR 360 billion in the form of loans. The countries in Southern Europe are the largest beneficiaries of Pillar 1, which aims to support economic recovery after the pandemic:

- Italy – almost EUR 65 billion,
- Spain – over EUR 59 billion,
- Greece – EUR 16 billion,
- Portugal – EUR 13 billion.

In terms of the size of the subsidies, only France, Germany and Poland can compete with them.

Risks

Firstly, **the deepening of the division between EU countries into "states with surpluses" and "states with deficits" will make it difficult – or even impossible – to implement new integration initiatives.** This division has already hindered faster integration and adaptation to changes in the global situation; for example, it has hampered the deepening of the common market by introducing solutions such as the integration of banking systems or pan-European social security. (Landesmann, 2020). The increasing polarisation of goals and needs will make it difficult to create common, ambitious responses to the EU's loss of competitiveness compared to the US and countries in Asia. Investment outlays, productivity and companies' ability to absorb and use new technologies remained unsatisfactory; on top of that, the previous crisis made the planned acceleration impossible (EIB, 2016). The latest crisis caused by the pandemic could mean that, both at the country and the EU level, there will be no shortage of potential to implement reforms increasing the productivity of companies, the labour market, and so on. This year's budget negotiations confirm that individual states are increasingly focusing on their own interests, while avoiding accepting the benefits they derive from the common market (for example, in the case of the so-called frugal group). The necessary reforms will not only require the structural changes in the South demanded so far, but also a rethinking of internal competitiveness within the EU (for example, tax benefits achieved by Ireland and the Netherlands or benefits related to Germany's accumulation of technological and export advantage and the related advantages of cheap labour in the eastern member states). In addition, with Brexit and the changes in countries' economic importance, historical and lasting negotiating alliances are starting to diverge from the economic and political reality. These shifts could make it even more difficult to reach agreements.



Secondly, **over the next three decades, the deepening structural risks threaten to weaken or even destroy the Eurozone**. At the same time, countries in the South increasingly view attempts to deepen political and fiscal integration, including the proposed structural reforms, as an attack on sovereignty. As a result, some countries could seek ways to regain competitiveness through devaluation after leaving the Eurozone and returning to their own currency; in 2011, the Italian and Greek authorities already had a document assessing the consequences of the country leaving the Eurozone (Bastasin, 2019). Back then, the negative consequences of doing so significantly outweighed the positives. However, the latest crisis could lead to decisions on Eurozone's decomposition, which were previously avoided. These tensions also mean that the Eurozone is not taking advantage of opportunities to strengthen the euro; for instance, as a reserve currency in the face of the weakening position of the dollar, which partly results from the US's trade conflicts. The euro's share in global official holdings of foreign exchange reserves is over 4 pp lower than at its peak in 2010. The dollar is losing, too, with the lowest share in two decades, but it is other currencies – not the euro – that are significantly gaining in recent decade (ECB, 2020).

The next risk has a political dimension and is linked to the growing movements calling for the EU's disintegration. By 2050, we could see another "divorce" with the EU, this time by one of the southern countries. Polls during the pandemic, primarily in Italy, Spain and Greece, showed that these societies are the most dissatisfied with EU's response to the crisis (European Parliament, 2020). These trends are not new, but just the latest stage of the growing anti-European sentiment, which has already led to a significant increase in support for parties with Eurosceptic demands. After the crisis, we are already witnessing the next steps in this process. The intensification of this sentiment was the reason why Italian party No Europa per l'Italia – Italexit con Paragone, modeled on the British Brexit Party, was founded in 2020.

To sum up, **the main risk arising from the phenomena outlined above is the threat that, in the runup to 2050, the EU will not resemble a community ensuring convergence and capable of implementing innovations in economic policy. Rather, the community will face growing divisions between its members. As a consequence, Brexit might not be the last "divorce".** This would be a serious blow to the common European project, which has attracted new members for years, but the disintegration of which is debated more often now.

Bibliography

- Alfani, G. (2020), *Pandemics and asymmetric shocks: Lessons from the history of plagues*.
<https://voxeu.org/article/pandemics-and-asymmetric-shocks> [accessed: 31.08.2020].
- Bastasin, C. (2019), *Why Italy cannot exit the euro*, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/12/17/why-italy-cannot-exit-the-euro/> [accessed: 31.08.2020].
- Demertzis, M., Sapir, A., Tagliapietra, S., Wolff, G.B., (2020), *An effective economic response to the Coronavirus in Europe*, Bruegel Policy Contribution, Iss. No. 6, 11.03, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/03/PC062020_ECOFIN_Coronavirus.pdf [accessed: 31.08.2020].
- ECB (2020), *The international role of the euro*, June, <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire202006~81495c263a.en.html> [accessed: 31.08.2020].

- European Investment Bank – EBI (2016), *Restoring EU competitiveness 2016 updated version*, https://www.eib.org/attachments/efs/restoring_eu_competitiveness_en.pdf [accessed: 31.08.2020].
- European Parliament (2020), *Public opinion monitoring in the time of Covid-19*, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-COVID19-27052020.pdf> [accessed: 31.08.2020].
- Gill, I. (2012), Statement at the seminar *Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model*, organised by the European Institute, <https://www.europeaninstitute.org/index.php/archive/sort-by-date-2/147-ea-april-2012/1563-fresh-air-from-world-bank-on-europe-s-much-maligned-economic-model> [accessed: 31.08.2020].
- Issing, O. (2020), *The COVID19 crisis: A Hamilton moment for the European Union?*, "International Finance", Vol. 23, Iss. 2, doi: 10.1111/infi.12377.
- Kapeller, J., Gräßner, C., Heimberger, P. (2019), *Economic Polarisation in Europe: Causes and Policy Options*, WIIW Research Report No. 40, <https://wiiw.ac.at/economic-polarisation-in-europe-causes-and-options-for-action-dlp-5022.pdf> [accessed: 31.08.2020].
- Kuhn, T., van Elsas, E., Hakhverdian, A., van der Brug, W. (2016), *An ever wider gap in an ever closer union: Rising inequalities and euroscepticism in 12 West European democracies, 1975–2009*, "Socio-Economic Review", Vol. 14, Iss. 1, <https://doi.org/10.1093/ser/mwu034>.
- Landesmann, M. (2015), *The new North-South divide in Europe: can the European convergence model be resuscitated?*, (In: Fagerberg, J., Laestadius, S., Martin, B.R. (Eds.), *The triple challenge for Europe: the economy, climate change and governance*, Oxford University Press, Oxford).
- Landesmann, M.A. (2020), *Covid-19 crisis: centrifugal vs. centripetal forces in the EU – a political-economic analysis*, "Journal of Industrial and Business Economics", No. 47, <https://doi.org/10.1007/s40812-020-00171-w> [accessed: 31.08.2020].
- Odendahl, C., Springford, J. (2020), *Three ways COVID-19 will cause economic divergence in Europe*. Centre for European Reform, https://www.cer.eu/sites/default/files/pb_econdiv_20.5.20.pdf [accessed: 31.08.2020].
- Pierluigi, B., Sondermann, D. (2018), *Macroeconomic imbalances in the euro area: where do we stand?*, Occasional Paper Series, No. 211, European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op211.en.pdf> [accessed: 31.08.2020].
- Perez, S.A. (2019), *A Europe of creditor and debtor states: explaining the north/south divide in the Eurozone*, "West European Politics", Vol. 42, Iss. 5, <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1573403>.
- Sifakis-Kapetanakis, C. (2011), *Macroeconomic asymmetry and imbalances in the euro zone*, Paper presented at the conference „From crisis to growth? The challenge of imbalances, debt, and limited resources”, Macroeconomic policy institute, Research network macroeconomics and macroeconomic policies, October 2011, Berlin, Germany, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00905369/document> [accessed: 31.08.2020].
- Sinn, H. W., Valentinyi, A. (2013), *European imbalances*, <https://voxeu.org/article/european-imbalances> [accessed: 31.08.2020].



4. State capitalism – major hope, major disappointment?

Diagnosis

The global financial crisis of 2008-2009 sparked a discussion on the effects of the domination of neoliberal doctrine in economics. The growth of the financial sector, the progressive concentration of markets, the increase in income inequality, the neglect of climate change and the devastation of the environment – the critique of economic policy was built around these topics prior to 2008 (Autor et al., 2020; Piketty, 2014; Rajan, 2011; Speth, 2009). At the time, the model of operation in economic policy changed in response to the financial crisis: governments supported companies that were going bankrupt more actively and central banks used non-standard monetary policy tools, such as quantitative easing programmes.

The economic crisis caused by the COVID-19 pandemic has exacerbated these trends. Actions considered non-standard a decade ago are now mainstream economic policy. First, to mitigate the effects of the recession, governments are clearly increasing their debt-financed spending. In 2008-2009, these kinds of actions were still cautious; some experts argued that overly restrictive fiscal policy was being applied in some countries (especially during the recovery from the recession). This time, mainstream economists are calling for a policy of whatever it takes.⁶

Second, many central banks are now using large-scale asset purchases operations. Previously, this instrument was only used by the largest institutions, such as the European Central Bank (ECB), the Bank of Japan and the Federal Reserve. It is now being used in smaller economies, such as Poland, too.

The change in approach to economic policy will have the following consequences:

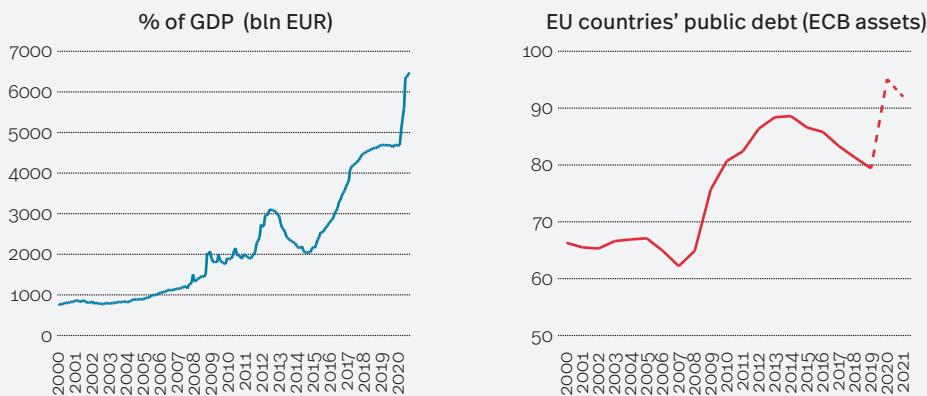
- **There will be a clear increase in public debt.** In the EU, the debt-to-GDP ratio will increased from 79% to 95% (Chart 4.1). In seven countries, all of them members of the Eurozone, it will exceed 100%. The Maastricht criteria on the size of public debt (60% of GDP) is no longer a reality; at the end of 2020, just 12 out of 27 member states will fulfil it (European Commission, 2020).

⁶ See, for example, this article by Carmen Reinhart, the World Bank's chief economist: <https://www.afr.com/policy/economy/what-ever-it-takes-this-time-it-really-is-different-20200325-p54dok> [accessed: 31.08.2020].



- **Central bank balance sheets will increase to unprecedented levels.** Over the past decade, the value of the ECB's assets has more than doubled, from EUR 2.1 trillion to EUR 4.7 trillion. Actions linked to the current crisis will accelerate this process; over just give months, from March to August, the size of the ECB's balance sheet rose by 40%, to EUR 6.4 trillion (Chart 4.1) (ECB, 2020).
- **Interest rates will be at a record low – close to zero or negative.** Since the crisis broke out in 2008, interest rates have been steadily falling worldwide. In the Eurozone, the short-term interest rate⁷ has been negative since 2015, ranging from 0 to -0.5%; in 2019, the annual average was -0.36% (Eurostat, 2020). The pandemic crisis has pushed central banks to further cut interest rates. However, the scope for action in this area is small.

↳ **Chart 4.1. Evolution of ECB assets and EU countries' public debt in the 21st century**



Note: value of the ECB's assets as of September 2020. EU countries' public debt at the end of 2020 and 2021 is based on the European Commission's forecast.

Source: prepared by PEI based Eurostat and ECB data.

Risks

The fundamental risk linked to these changes in economic policy is that **necessary revision of the system in force until 2008 will result in its caricature**. Economic stimulus programmes will become a permanent feature of economic policy, and public debt and central banks' balance sheets will continue to grow. In spite of this, the private sector will remain risk-averse and reluctant to innovate, and productivity growth will remain low. In this environment, dealing with the key problems – such as climate change and growing inequality – will be even more difficult than before. It might be that they cannot be solved, not even by 2050.

⁷ The three-month interest rate on the interbank market.



Firstly, the impact of unconventional monetary policy on economic reality is still poorly understood and unpredictable. The literature notes that quantitative easing and a loose monetary policy have increased financial assets' prices to levels that do not correspond to economic fundamentals (Nassr, Wehinger, Yokoi-Arai, 2016; Vinals, Blanchard, & Bayoumi, 2015). Analysing the Bank of Japan's actions, Charoenwong, Morck and Wiwat-tanakantang (2019) showed that an increase in central bank assets mainly translated into changes in short-term corporate assets (cash and short-term securities), rather than capital investments. The latter only increased at companies with a relatively low quality of management, which undermines the possibility of stimulating economic growth using these kinds of methods in the long term.

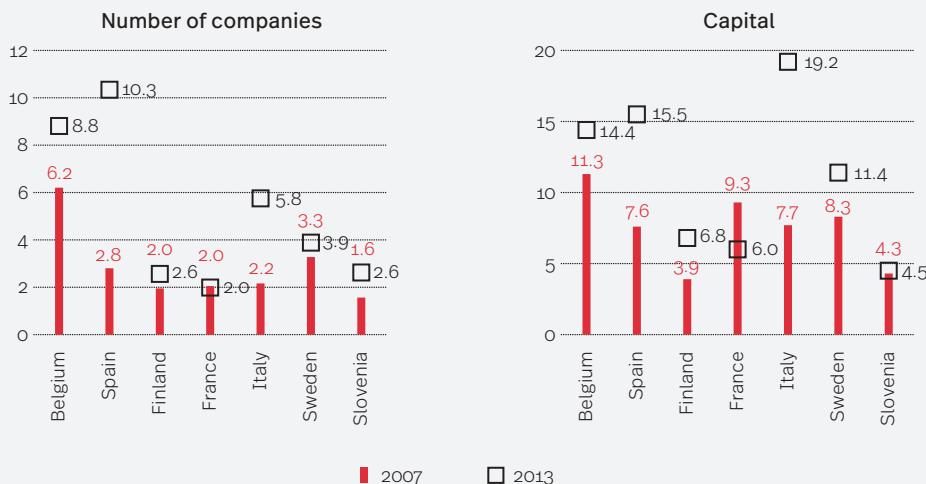
Secondly, purchases of corporate bonds could hinder the energy transition, mainly helping carbon-intensive sectors, rather than green ones. Analysis by Matikainen, Campiglio and Zenghe-lis (2017) at the Grantham Research Institute showed that the portfolios of the ECB and the Bank of England, which carried out corporate bond purchase programmes, mainly included the bonds of companies operating in the traditional and carbon-intensive sectors. The lack of corporate bonds relating to renewable energy did not result from their deliberate exclusion; rather, many green investments are financed in a different way, which was not provided for in programmes' design. How the eligibility criteria were selected and how purchasing decisions in the programmes were made favoured large entities from energy-intensive sectors, which goes against the basic assumptions of green and innovative policies. A loose monetary policy could therefore be another factor that will inhibit the development of low-emission technologies – we write about the others in the chapter *(Post)pandemic risks to the EU's climate policy*.

Third, easy and cheap access to financing will result in the survival of low-productivity companies (zombie companies). Quantitative easing, low interest rates and public aid programmes – these create favourable conditions for maintaining even less profitable and poorly developing businesses. McGowan, Andrews, and Millot (2017a; 2017b) indicate that zombie companies are one of the reasons for the slowdown in productivity growth in developed countries (this slowdown started in the early 2000s and deepened after the global financial crisis in 2008-2009; see OECD, 2019). The authors show that, in 2003-2013, the number of zombie companies⁸ in OECD countries increased significantly, despite their lower productivity compared to other enterprises on the market. Their study also shows that zombie companies are blocking more and more capital on the market. For example, in Italy, their share in capital stock increased from 7% to 19% in 2007-2013 (Chart 4.2).

Capital misallocation inhibits growth opportunities for more efficient and more productive companies. More broadly, it blocks creative destruction and the emergence and spread of new technologies. Acharya et al. (2019) and McGowan, Andrews, and Millot (2017a) showed that the more capital was invested in zombie companies, the lower the investment and employment growth at other companies. According to the authors, the spread of zombie companies increases market entry barriers and hinders access to financing for healthy companies.

⁸ The authors define zombie companies as companies operating on the market for at least ten years, which for three consecutive years did not generate enough profits to cover interest on incurred liabilities.

↳ **Chart 4.2.** Share of zombie companies in the number of companies and capital invested in companies in selected EU countries in 2007 and 2013



Source: prepared by PEI based on McGowan, Andrews, Millot (2017b).

Finally, as a result of accumulated public debt, austerity policies can lead to years of stagnation in the European economy. This is a vicious circle: raising taxes and slashing public spending inhibits economic growth, and lower GDP growth means that the decline in the debt-to-GDP ratio, the aim of the measures taken, does not occur (Blanchard, 2019). The consequences of this risk may be more than economic. First, a policy of austerity can hamper investment in combating climate change. Secondly, research results show that such kind of policy fosters extreme political movements; for example, it played a significant role in shaping British voters' attitude to Brexit (Fetzer, 2020), and even contributed to the radicalisation of voters in Germany and the Nazis' rise to power in the early 1930s (Galofré-Vilà et al., 2019).

Summary

The risks outlined above indicate that, in a critical scenario, the desire to correct the problems caused by decades of too much confidence in the free market will result in another extreme – **economic policies that lean too far towards state interventionism**. The continuous stimulation of the economy using non-standard monetary policy and fiscal packages will hamper what is key to economic development: innovation. **Without innovation, broadly understood, adjusting the economic system will be counterproductive;** problems such as excessive income inequality or climate change will become almost impossible to solve.



Bibliography

- Acharya, V., Eisert, T., Eufinger, Ch., Hirsch, Ch. (2019), *Whatever It Takes: The Real Effects of Unconventional Monetary Policy*, "The Review of Financial Studies", Vol. 32.
- Autor, D., Dorn, D., Katz, L.F., Patterson, Ch., Van Reenen, J. (2020), *The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms*, "The Quarterly Journal of Economics", Vol. 135.
- Blanchard, O. (2019), *Public Debt and Low Interest Rates*, PIIE Working Paper, No. 19-4.
- Charoenwong, B., Morck, R., Wiwattanakantang, Y. (2019), *Bank of Japan Equity Purchases: The (Non-) Effects of Extreme Quantitative Easing*, NBER Working Paper, No. 25525.
- ECB – European Central Bank (2020), *Weekly financial statements*, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/wfs/html/index.en.html> [accessed: 26.08.2020].
- European Commission (2020), *European Economic Forecast – Spring 2020*, Institutional Paper, No. 125.
- Eurostat (2020), *Exchange rates and interest rates*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Exchange_rates_and_interest_rates [accessed: 26.08.2020].
- Fetzer, T. (2020), *Austerity and Brexit*, "Intereconomics", Vol. 55.
- Galofré-Vilà, G., Meissner, Ch., McKee, M., Stuckler, D. (2019), *Austerity and the rise of the Nazi party*, NBER Working Paper, No. 24106.
- Matikainen, S., Campiglio, E., Zenghelis, D. (2017), *The climate impact of quantitative easing*, Grantham Research Institute, Policy Paper.
- McGowan, M.A., Andrews, D., Millot, V. (2017a), *The Walking Dead: Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1372.
- McGowan, M.A., Andrews, D., Millot, V. (2017b), *Confronting the Zombies: Policies for Productivity Revival*, OECD Economic Policy Paper, No. 21.
- Nassr, I.K., Wehinger, G., Yokoi-Arai, M. (2016), *Financial risks in the low-growth, low-interest rate environment*, "OECD Journal of Financial Market Trends", Vol. 2.
- OECD (2019), *OECD Compendium of Productivity Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge.
- Rajan, R.G. (2011), *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- Speth, J.G. (2009), *The Bridge at the Edge of the World: Capitalism, the Environment, and Crossing from Crisis to Sustainability*, Yale University Press, Yale.
- Vinals, J., Blanchard, O., Bayoumi, T. (2013), *Unconventional Monetary Policies – Recent Experience and Prospects*, International Monetary Fund, Washington.

5. We will never start paying essential workers more

The COVID-19 pandemic has highlighted a certain paradox: people indispensable for the functioning of society, in occupations that are crucial for the social order's stability, earn very little while working in difficult and unstable conditions. The discussion on the disproportions in wages and working conditions between essential workers (such as salespeople, drivers, cleaning staff and public service workers) and people in other occupations has been going on for a long time, but there are still no satisfactory solutions. In many cases, key occupations are not even effectively represented within trade unions. Unless the state cooperates with unions representing the interests of the lowest-paid employees – not just organisations that represent employers' interests – it will not be possible to develop solutions countering wage disproportions.

Meanwhile, certain sectors and highly paid professions, the social utility of which is questioned, have been growing for decades. They include financial services, telemarketing, public relations, the academic administration and the healthcare administration. D. Graeber even claims that jobs in these areas are meaningless (Graeber, 2016). The excessive development of the financial sector is even harmful to economic development. It sucks young, talented employees who would be much more useful in other areas out of the market (Dzierżek, 2015).

Diagnosis

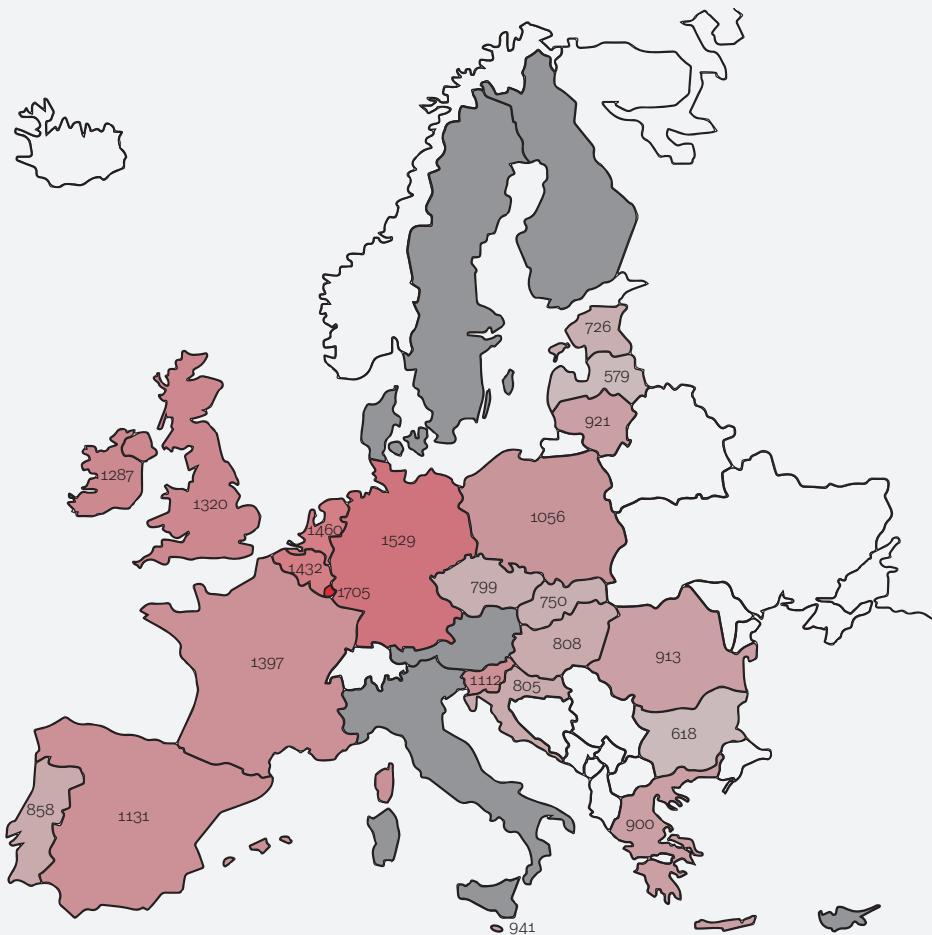
There are large inequalities within individual EU countries. The minimum wage, which helps ensure that the lowest-paid employees earn an appropriate minimum, can help to reduce wage inequality. In January 2020, only six EU countries did not have a minimum wage: Denmark, Italy, Cyprus, Austria, Finland and Sweden. These are mainly countries with high wages and low wage dispersion, which means that even the lowest wages are not bad. The European Commission is now proposing to introduce a minimum wage in the EU. The considerable stratification of wages between countries means that could be linked to the median or average wage in a given country. Another solution would be to introduce an absolute minimum wage in the entire EU and allow individual member states to set higher ones (Kubisiak, 2020).

The large variation in price levels means that, in many countries, there are significant differences between nominal wages and purchasing power parity (PPS). In 2020, Luxembourg had the highest minimum wage by far (EUR 1705 according to PPS). The minimum wage according to the PPS is also high in Ireland (EUR 1656), the Netherlands (EUR 1636), Britain (EUR 1599), Belgium (EUR 1594) and



Germany (EUR 1584). The countries with the lowest ones are Latvia (EUR 579), Bulgaria (EUR 618), Estonia (EUR 726) and Slovakia (EUR 750).

» **Map 5.1.** Monthly gross minimum wage according to PPS in euros in the EU in 2020



Note: the darker the colour, the higher the minimum wage. Grey means that there is no set minimum wage.
Source: prepared by PEI based on Eurostat data.

According to estimates by Eurofound, around 9% of people in the EU earned close to the minimum wage (+/-10%) in 2017. **This percentage was highest in Romania (21%), Portugal and Hungary (20%), and in Poland (17%).** It was lowest in Sweden, Belgium, Denmark and the Netherlands (around 3% in each of them) (Eurofound, 2020, p. 13).



In terms of sectors, the percentage of workers earning the minimum wage ranges from 3% in financial and insurance services to 16% in hospitality and catering. It is similar in agriculture, forestry and fishing (15%), culture, entertainment and leisure, and other services (14%), as well as in wholesale trade (13%).

The occupations with the highest percentage of workers earning close to the minimum wage are (Eurofound, 2020):

- people helping prepare food (26%),
- street vendors (25%),
- cleaners and their assistants (25%),
- rubbish collectors and other unskilled manual workers (22 %),
- market-oriented skilled agricultural workers (21%),
- farmers, fishermen, hunters and forest fruit pickers working for their own needs (20%),
- workers in food processing, woodworking, clothing production and related workers areas (19%),
- agricultural, forestry and fisheries workers (18%),
- salespeople (18%),
- people providing personal services (16%).

The share of low and high-paid employees in the employment structure shows significant differences between countries and is subject to dynamic changes. Since the early 2000s, some EU countries have seen an increase in the share of high-paid workers and a decline in the share of low-paid workers (Poland), while others have experienced the opposite trend (Britain, France) (Eurofound, 2019, p. 33).

The difference in wages is deepening due to the flexible forms of employment. They not only place employees in a state of constant uncertainty (characteristic of the precariat), but also result in them earning lower wages. Eurostat examined the influence of various factors on the wages of employees in EU countries. These studies show that average wages are much lower among fixed-term employees than among permanent ones, especially in Poland, Luxembourg and Croatia. Also, part-time workers in all EU countries (except Denmark and Luxembourg) are paid less per hour than full-time workers, especially in Greece, Romania and Italy (Eurostat, 2020, p. 15). Flexible employment accounts for over a quarter of employment in the EU, but varies greatly between countries (Berkhout, Heyne, Prius, 2013).

Risks

Without constructive solutions to counteract blatant wage disproportions (increasing the minimum wage does not always bring the expected results), both economic and social risks should be expected. In the runup to 2050, the following risks can be identified:

1. A deterioration in the services provided

A deteriorating financial situation, essential workers who are already low-paid and, recently, difficult working conditions related to sanitary rules (disinfection, masks, procedures extending how long services take) and the increased health risk (e.g. nursing services) could lead to **less**



accessible, lower-quality services, including public ones. The quality of services is influenced by two groups of factors: internal factors related to the organisation or company providing the service, the most important of which is customer service (ensuring that the service is provided in accordance with specific norms or standards), and the company's environment, in which users' opinions and their satisfaction with the service are key. If we assume that the pandemic crisis will favour high employee turnover, it can be assumed that the quality of work will decline. The lack of a sense of security and stability among employees could have a negative effect on the quality of services provided, as could as the shortage of people in low-paid occupations.

2. A shortage of employees in low-paid jobs

The falling attractiveness of low-paid jobs is compounded by unfavourable demographic processes (low fertility and an aging population), which could result in a general decline in the supply of employees to key occupations. According to UN forecasts, Europe's population will decrease from 747.2 million in 2019 to 710.5 million in 2050 (UN, 2019). According to Eurostat, the percentage of people of working age (15–64 years) will decrease from 64.6% in 2019 to 56.1% in 2050. The share of people of the most active working age (25–54) will also decrease significantly, from 41.3% to 34.0% in 2050. Europe's aging society, in the context of young people's situation, will also be discussed in the chapter *The neglected generation: young Europeans in the shadow of the greying economy*. **A labour shortage can be expected, especially in occupations needed for the economy to function.** Although Europe's demographic collapse may be mitigated by immigration, forecasts indicate that net immigration will also decrease from almost 1.4 million in 2019 to 796,000 in 2050. EU countries' experience shows that, **in individual member states, immigration can alleviate the shortage of low-paid workers, but only with open borders.** When the borders were closed to fight the pandemic in Europe, some service sectors lost a significant proportion of their staff, which was recruited among immigrants. **The situation is exacerbated by how Europe is not coping with social conflicts relating to migration.** The causes often lie in immigrants' growing frustration with their economic situation, which appears unfavourable in richer societies, and the local population's dissatisfaction with immigrants' lack of integration with the local community.

These demographic and social processes are in line with the first annual report by the EU Commission on building EU resilience in four interrelated dimensions: social and economic, geopolitical, green and digital. The report emphasises that the COVID-19 pandemic and the resulting crisis are reducing jobs, particularly in the service sector, and making poverty more widespread. It will also worsen the demographic collapse, as people's increased uncertainty about their material situation in the future will reduce the fertility rate (European Commission, 2020).

3. Increased scope of the precarisation of services and growing social inequality

The continued existence of a group of employees with very low wages among essential works has so far resulted from the relatively easy access to these professions, because they did



not require special skills of employees. This situation is changing, as the COVID-19 pandemic has accelerated the automation of work and the "technicalisation" of customer service processes in many sectors, including services. For example, people working in retail are increasingly supported by modern technical solutions (such as self-service checkouts) and the development of artificial intelligence has accelerated robotisation, especially in services. As a result, **some employees in simple, low-paid jobs could soon lose them and they will certainly require new skills**. The importance of developing technology for future social and economic processes is underlined in the above-mentioned report by the European Commission. The document indicates that the COVID-19 pandemic has accelerated automation and hyperconnectivity, as well as the integration of new technologies that have an increasingly strong impact on humans and their living conditions. Strategic foresight can help predict the development of key new technologies and their impact on all spheres of social and economic life (European Commission, 2020).

Precarisation is also caused by the rise of the gig economy and outsourcing, which favour short-term contracts and those that do not guarantee comprehensive social benefits (Staton, 2020). Precarisation affects young people in particular, as discussed in more detail in the chapter *The neglected generation: young Europeans in the shadow of the greying economy*. Essential workers' job insecurity and low salaries mean that **part of the society is not paying pension contributions that would provide them with an adequate pension level in the future. As a result, the risk of an increased burden on the social assistance system is growing**. Moreover, the growing uncertainty about the future supports the intensification of negative public sentiment, which, if it reaches a critical scale, could threaten democracy. Before countries introduce new educational models (such as rapid retraining) and reform the social security system (for example, by introducing a guaranteed income), **automation and robotisation could result in the emergence of a new group of workers who will not be able to interact with new technologies and for whom there will not be any space on the labor market, not even in low-wage occupations** (Bonilla, 2020). Guy Standing (2011), who was studying the precariat almost a decade ago, pointed out that it affects employees due to the **lack of adequate security on the labour market. Not only the state is responsible; employers and trade unions are, too.**

Summary

For years, Europe has relied on the work of essential workers who were needed for society to function, but not paid properly. Income stratification, differences in the minimum wage and the growing precarisation in most EU countries threaten the continued stable functioning of European society. **The greatest threat resulting from essential workers' low wages and lack of a sense of stability and security is the lower availability and quality of services, including public ones.** This problem is now being exacerbated by the pandemic, as most service workers are exposed to increased health risks due to face-to-face contact. **Unless essential workers' working conditions (not just wages) are improved, there will be a shortage of them in the future. It will not be offset by immigration; it will only be mitigated by technological progress, including robotisation. Social inequality will increase, as will the scope of precarisation, and the problem of services' quality, and even their availability, could deepen in the runup to 2050.**



Counteracting these threats requires comprehensive measures that would enable European countries to strengthen their resilience; that is, their ability to face and deal with challenges. Member states' policies that aim to prevent the deepening of socio-economic inequality and poverty should be coordinated at the EU level and supported by strategic foresight and the joint monitoring of actions taken. To this end, an EU-wide monitoring network involving think tanks, academia and representatives of civil society should be established.

Bibliography

- Berkhout E., Heyne A., Prius J. (2013), *flexibility@work 2013. Yearly report on flexible labour and employment*, SEO Economic Research, Amsterdam, <https://www.oecd.org/forum/issues/flexibility%20at%20work%202013.pdf> [accessed: 27.08.2020].
- Bonilla C. (2020), *Will Automation Lead to Mass Unemployment?*, ESI, 14 February, <https://econsultsolutions.com/automation-mass-unemployment/> [accessed: 27.08.2020].
- Dzierżek A. (2015), *Maszynki do produkcji bankowców. Branża finansowa szkodzi gospodarce?*, forsal.pl, 27.03., <https://forsal.pl/artykuly/861424.maszynki-do-produkcji-bankowcow-branza-finansowa-szkodzi-gospodarce.html> [accessed: 27.08.2020].
- Graeber D. (2016), *Why Capitalism Creates Pointless Jobs*, Economics, <https://economics.com/why-capitalism-creates-pointless-jobs-david-graeber/> [accessed: 7.09.2020].
- Eurofound (2019), *European Jobs Monitor 2019: Shifts in the employment structure at regional level*, Luxembourg, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19036en.pdf [accessed: 26.08.2020].
- Eurofound (2020), *Minimum wages in 2020*, Annual Review, Luxembourg, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20005en.pdf [accessed: 27.08.2020].
- European Commission (2020), *2020 Strategic Foresight Report*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en [accessed: 15.09.2020].
- Eurostat (2020), *Wages determinants in the European Union – Evidence from Structure of Earnings Survey (SES 2014)*, Luxembourg, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7870049/10654224/KS-FT-20-003-EN-N.pdf> [b39e3e72-936e-359d-a3ea-561ae13fcde9] [accessed: 27.08.2020].
- ILO (2020), *Global Wage Report 2018/19. What lies behind gender pay gaps*, Geneva, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf [accessed: 24.08.2020].
- Kubisiak, A. (2020), *EU minimum wage – a view from Poland*, euobserver, 2 March, Warsaw, <https://euobserver.com/opinion/147547> [accessed: 7.09.2020].
- ONZ (2019), *World Population Prospects 2019*, Vol. I: *Comprehensive Tables*, New York, https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf [accessed: 31.08.2020].



Standing, G. (2011), *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, London,
https://www.hse.ru/data/2013/01/28/1304836059/Standing.%20The_Precariat__The_New_Dangerous_Class__.pdf [accessed: 17.08.2020].

Staton, B. (2020), *The upstart unions taking on the gig economy and outsourcing*, Business Day, 20 January, <https://businessday.ng/financial-times/article/the-upstart-unions-taking-on-the-gig-economy-and-outsourcing/> [accessed: 25.08.2020].

6. The neglected generation: young Europeans in the shadow of the greying economy

The factors determining citizens' socio-economic situation (well-being) vary within different age groups. In recent years, the contrasts between young people, who are starting to live independently in society, and the elderly, who are becoming less and less professionally and socially active, have become particularly visible. Not only do their needs vary, but also the degree to which they are being satisfied. Demographic trends and the progressing aging of the society mean that senior citizens receive more attention in public policy, whereas young people's needs are not included in governments' priorities. The pandemic and the ensuing crisis have highlighted both groups' unmet needs and the difficulties – even contradictions – involved in trying to reconcile young and old Europeans' needs.

Diagnosis

As a result of the low birth rate and increasing life expectancy, in 2020-2050, the percentage of Europeans over the age of 60 will increase from 25.7% of the population to 35.0% (United Nations, 2019). **The changing proportions in the European population's demographic structure** will increase the burden on young people (of working age) to meet the needs of older people (of post-working age). Significantly, the increase in the percentage of the elderly (80+) will be even more acute; their share in the European population is expected to almost double over the next three decades (from 5.3% to 10.1%) (United Nations, 2019).

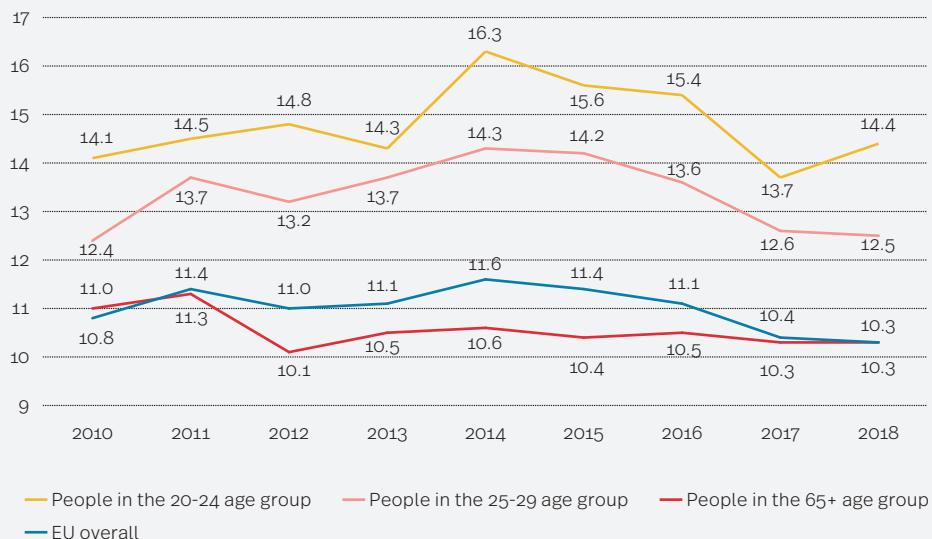
These demographic changes are accompanied by the **intergenerational inequalities in terms of assets and income, which have been deepening for several decades**. The disproportionate average increase in property prices relative to the increase in net family income in the current economic structure allows older people with real estate capital to get rich much faster, making it increasingly difficult for young people to get on the property ladder. The trend in the distribution of wealth is also unfavourable for young people. Wealth disparities are increasing even though young people are more educated than older generations (OECD, 2018). It is estimated that young people (16-34 years old) own around 5% of net assets in Europe, while the debt-to-equity ratio in this age group is as high as 49% (Chen et al., 2018).

Increasing life expectancy and rising property prices mean that young people have to save longer for a pension that will enable them to maintain their current standard of living. In



addition, housing costs are more of a burden on young people's budgets. Slightly over 14% of EU residents aged 20-24, and 12% of those aged 25-29, spend more than 40% of their monthly budget on housing (Chart 6.1). Millennials also have to wait longer for a possible inheritance than their parents. According to estimates for Britain, most people who are 25 or 35 now will not receive an inheritance until they are 61 (Gardiner, 2017). But inheriting wealth is usually a way to get wealthier for those who are already well-off; their background means that they can multiply their wealth faster than people from poorer families, in line with Thomas Piketty's well-known thesis that the rate of return on capital exceeds the rate of economic growth, leading to increasing inequality.

► **Chart 6.1. Percentage of the EU's inhabitants who spend over 40% of their budget on housing costs (%)**



Source: prepared by PEI based on Eurostat data.

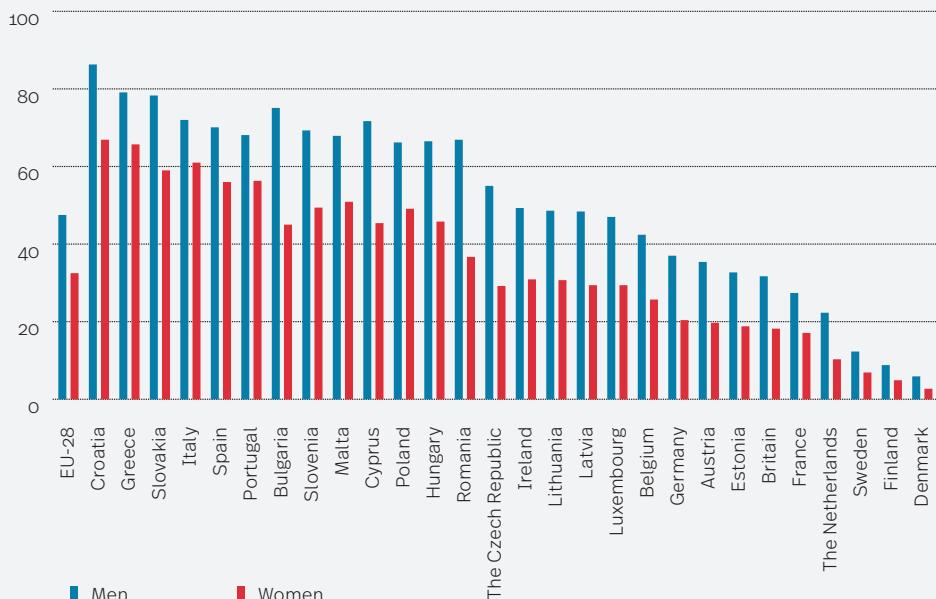
The relatively worse economic situation of young Europeans is largely a consequence of the 2007-2009 crisis, which limited the availability of well-paid and stable employment for people entering the labour market. However, the problem of precarious work among young people was already growing before the financial crisis due to structural changes on the labour market: the acquisition of added value by management, the stratification of wages, and growing flexibility. This meant that young people entering the labour market had less of a chance of obtaining permanent employment and a stable income which are the norm among older workers (Eurofound, 2013). Data on poverty among young people in the EU is also worrying. **After the 2007-2009 crisis, the percentage of people in the 18-24 age group at risk of poverty increased significantly** (it rose



by roughly 4 pp in 2007–2016, to around 24%). Meanwhile, in the 65+ age group, it decreased (from around 19% to approximately 14%) (Chen et al., 2018).

Unstable employment conditions and insufficient savings result in **later marriages and delaying the decision to have children** or buy real estate. Young people are leaving the family home later and later. In 2018, 40% of young people (25–29 years old) in the EU lived with their parents (Chart 6.2). This was 47.5% among men and 32.5% among women (Eurostat, 2019). However, with the rising public spending on services for the elderly as part of social, health and pension programmes,⁹ there is a lack of specific and effective strategies that account for young people's interests when designing public policies. As of April 2018, just 40% of OECD countries (14 out of 35) had developed programmes that meet the young generation's needs (OECD, 2018).

► **Chart 6.2.** Percentage of people in the 25–29 age group living with their parents in 2018 (%)



Source: prepared by PEI based on Eurostat data.

Even though professional activity among people in the 55–64 age group is systematically improving, as is their participation in lifelong learning programmes, barriers remain and need to be overcome. In theory, the increase in healthy life years enables people to work longer. However, progressing technological modernisation and the need to acquire new skills compound older

⁹ It is estimated that spending on care and health services will increase by 2.1 pp in relation to GDP by 2070 (an increase of 1.2 pp in relation to GDP for long-term care, and an increase of 0.9 pp in relation to GDP for healthcare). Spending on pension programmes is also projected to increase by 0.8 pp in relation to GDP by 2040 (European Commission, 2018).



workers' negative image of being less productive and less adaptable. The negative effects of ageism become particularly acute in those countries where the retirement age has been extended to ensure the social insurance system's efficiency. High unemployment and the precarious employment among young people are important arguments against these changes.

The intergenerational disproportions are reflected in the subjective assessment of quality of life and self-perception in both age groups. Research shows that younger people, especially millennials, have a lower assessment of their quality of life than older generations (Shrimpton, Skinner, Hall, 2017). Although older people are at risk of being severely affected by COVID-19, the data shows that the pandemic crisis has taken its toll on young people's subjective assessment of the situation to much greater extent. The risk of depression, excessive stress and a feeling of loneliness is higher in this group. Young people's worse mental condition also results from the increased risk of unemployment. Between March and July 2020, youth unemployment increased much faster than among older people (Eurostat, 2020), which shows that young people's earnings are more at risk.

Risks

Assuming that these trends persist or even deepen as a result of the pandemic, it is highly likely that several undesirable phenomena will develop over the next three decades.

Young people who started or start working during an economic crisis are exposed to the consequences of worse-paid and less stable employment than older generations. Hit by two major crises and without a buffer in the form of savings, the young generation is facing **long-term stagnation** and even **deterioration of its socio-economic condition**. In extreme cases, the **risk of poverty** will increase significantly in this group.

The difficult situation will lead to the further **dependence of young people on their better-off parents and to conflicts** resulting from lack of mutual understanding. Young people will have a growing **sense of wasted potential, frustration, injustice and entitlement**; the stronger it is, the more difficult it will be for them to support their own children or aging parents. The need to earn money from several sources will make it even more difficult to reconcile work and personal life. This could lead to **even less motivation to start a family** and have children, which will compound already acute **problems of generational replacement**. Growing frustration will also foster the radicalisation of attitudes, which, combined with the young people's spirit of activism, could lead to more protests and demonstrations – which will increase proportionately with the neglect for young people's demands in the public agenda.

Young people may increasingly feel the growing pressure of EU governments' fiscal policy in the face of growing spending on the elderly and the increase in public debt during the pandemic. Deficit financing could result in the disproportionately **high taxation of working** (i.e. young) people and **shift the burden of repaying government liabilities to future generations** struggling with insufficient financial resources.

This could lead to the increasing **alienation of older people**, whose needs will not be easily met by overworked young people. More and more senior citizens will require professional care at specialised centres or from people hired to help them at home. Weakening contact with loved ones



will lower life satisfaction and mental health, a problem already observed in some countries (such as the UK) (Office for National Statistics, 2020; Griffin, 2010).

Discrimination against older people on the labour market and the spread of prejudices will affect employees' financial situation, well-being and health, as well as the entire socio-economic system's durability. The productivity, cognitive and creative abilities of people approaching the retirement age are sometimes comparable to those of younger workers. Failure to use this potential will **increase the costs of social security and healthcare** for the growing number of retired and under-employed workers. Leaving the regular rhythm of working life and losing one's occupation create feelings of isolation and rejection, and have a negative impact on health.

An expensive challenge for employers will be to **create flexible working conditions for older people that are adjusted to the needs of their health**, along with incentives to continue working beyond the retirement age, while improving the qualifications of older workers and adapting them to changing needs. However, failing to understand and address older workers' specific needs creates the **risk of losing competitiveness**.

Lack of skills enabling them to work in modern industries will increase the **risk of unemployment among the oldest people** who are still able to work. At the same time, the shrinking group of young workers means that there could be a **shortage of suitably qualified and mobile staff** with considerable development potential.

Summary

Demographic changes and the resulting intergenerational socio-economic disproportions, further exacerbated by the pandemic crisis put the old problem of intergenerational changes in a new and larger - scale context. The contradictory aspirations of young and old citizens, which are difficult enough to reconcile even in so-called normal times, become a serious challenge for economic and social policy in a reality marked by a global pandemic. The challenges entailed in the development of the silver economy will further complicate young people's legitimate claims. In an age of growing importance of inclusiveness and reducing disproportions for the sake of more lasting and integrated development , a new axis of division that was previously far from obvious is becoming apparent. Disregarding or neglecting it could lead to growing social conflicts between groups whose well-being requires mutual support rather than animosity.

Bibliography

- Afman, E. (2020), *Income, Wealth & Intergenerational Inequality in the Netherlands*, European Commission, European Economy - Economic Briefs, No. 53.
- Chen, T., Hallaert, J., Qu, H., Queyranne, M., Pitt, A., Rhee, A., Shabunina, A., Vandenbussche, J., Yackovlev, I. (2018), *Inequality and Poverty Across Generations in the European Union*, IMF Staff Discussion Note.
- Cribb, J., Hood, A., Hoyle, J. (2018), *The decline of homeownership among young adults*, Institute for Fiscal Studies, IFS Briefing note BN224.



- Eurofound (2013), *Young people and temporary employment in Europe*, Dublin.
- European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2017)*, European Economy Institutional Paper, No. 79.
<https://www.who.int/ageing/features/misconceptions/en/> [accessed: 7.09.2020].
- Eurostat (2019), *Young people – social inclusion*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Young_people_-_social_inclusion&oldid=417981 [accessed: 10.09.2020].
- Eurostat (2020), *Housing statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics#Housing_affordability [accessed: 11.09.2020].
- Eurostat (2020), *Unemployment statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics [accessed: 9.09.2020].
- Farrell, S. (2018), *Use inheritance tax to tackle inequality of wealth, says OECD*,
<https://www.theguardian.com/inequality/2018/apr/12/use-inheritance-tax-to-tackle-inequality-of-wealth-says-oecd> [accessed: 7.09.2020].
- Gardiner, L. (2017), *The million dollar be-question. Inheritances, gifts, and their implications for generational living standards*, Resolution Foundation, London.
- Griffin, J. (2010), *The lonely society*, Mental Health Foundation, Glasgow.
- Lahelma, E. (1992), *Unemployment and Mental Well-Being: Elaboration of the Relationship*. "International Journal of Health Services", Vol. 22(2).
- Levy, B. (2009), *Stereotype Embodiment. A psychosocial Approach to Aging*, "Current Directions in Psychological Science", Vol. 18(6).
- Levy, B., Pilver, C., Chung, P., Slade, M. (2014), *Subliminal strengthening: improving older individuals' physical function over time with an implicit-age-stereotype intervention*, "Psychological Science", Vol. 25(12).
- Mascherini, M., Sandor, E. (2020), *Is history repeating itself? The impact of the COVID-19 crisis on youth*, Eurofound, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/is-history-repeating-itself-the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-youth> [accessed: 9.09.2020].
- OECD (2018), *Empowering Youth Across the OECD. A youthful summary of the Stocktaking Report*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018) *United Kingdom*, (In:) *OECD, Education at a Glance 2018*, OECD Indicators
- Office for National Statistics (2020), *Coronavirus and loneliness, Great Britain: 3 April to 3 May 2020*,
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/bulletins/coronavirusandlonelinessgreatbritain/3aprilto3may2020> [accessed: 9.09.2020].
- Shrimpton, H., Skinner, G., Hall, S. (2017), *The Millennial Bug. Public attitudes on the living standards of different generations*, Resolution Foundation, London.
- United Nations (2019), *World Population Prospects 2019*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.



7. (Post)pandemic risks to the EU's climate policy

Diagnosis

The economic crisis triggered by the COVID-19 pandemic has become a test for the European Green Deal. In the face of the epidemic threat and the recession, the legitimacy of the EU strategy presented in December 2019 is sometimes questioned by some politicians (Parliament Magazine, 2020). At the same time, most representatives of the member states believe that the recovery from the crisis is the most appropriate time to intensify climate action (Climate Home News, 2020; United Nations, 2020). Despite the strong mandate for sticking to the timeframe for implementing existing plans, the EU faces several new challenges that are significant in a different time horizon.

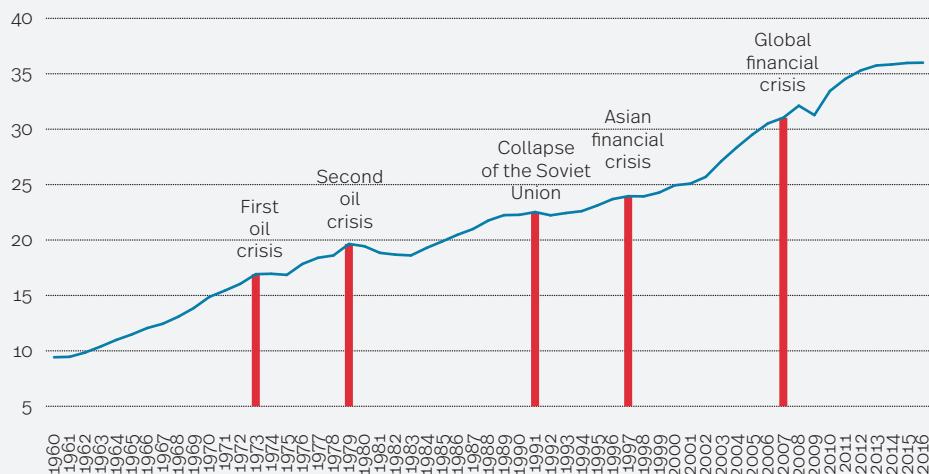
A drop in CO₂ emissions

The lockdown and the resulting decline in economic activity significantly reduced greenhouse gas emissions and air pollution. According to International Energy Agency data, global CO₂ emissions could drop by as much as 8% (2.6 gigatonnes) in 2020 compared to 2019, the lowest level since 2010. A fall in emissions is a typical occurrence during economic crises. However, this temporary drop in emissions will not have an impact on climate change unless appropriate preventive action is taken, too.

Historical data shows that previous economic crises hampered CO₂ emissions for a certain amount of time (Chart 7.1), but emergence from the crisis and increased production pushed up CO₂ emissions in the long term (OECD, 2020). The sharpest ever increase in CO₂ emissions, reaching 1.5 gigatonnes year on year, took place after the previous recession in 2010 (Varro, 2020). To avoid this scenario, the Next Generation EU recovery mechanism negotiated in the EU will link assistance to achieving the targets of the European Green Deal.



► Chart 7.1. Global CO₂ emissions in 1960-2016



Note: the year indicated refers to the start of the crisis.

Source: prepared by PEI based on World Bank data.

Investment in new technologies

The recent collapse of the oil market could lead to an imbalance in investment in technologies that support climate neutrality. The crash was caused by a decline in demand for oil, not only due to the pandemic, but also as a result of market oversupply and the price war between Russia and Saudi Arabia, which resulted in a long-term decrease in prices. In February and March, oil prices fell by 60%, and in April, the price of WTI crude oil fell below zero for the first time ever (Fattouh, Economou, 2020). As a result of the crash, oil and gas companies will not generate their expected profit in the near future (Euractive, 2020a). Similarly, the decline in demand for other energy carriers and types will affect companies based on fossil fuels, while the suspension of transport, production and work at some enterprises will have an impact on their investment capacity, including in low-emission technologies. At the same time, emerging ideas about financing economic losses with additional burdens on carbon-intensive sectors (for example, by imposing a carbon tax) must be treated with caution because they might worsen social problems; for instance, the hindered movement of workers from carbon-intensive sectors to others. This could lower social acceptance of climate neutrality targets.

Disruption of supply chains in the EU

The suspension of exports from Asia during the pandemic revealed the structural weakness of industrial production in the EU. It turned out that many industries depend on the supply of



raw materials, the extraction of which is subject to quasi-monopolies and concentrated in certain countries, mainly China (European Commission, 2020). Access to these raw materials has previously been limited by trade restrictions (such as those on rare-earth metals imposed by China in 2011). In crises, this access is difficult and threatens to disrupt industrial production in the EU (this was also mentioned in the chapter *Chaotic deglobalisation*).

The EU's dependence on imported raw materials is the result of decades of limiting the extraction and processing of natural resources in the EU, related to factors such as environmental protection, high labour costs and urbanisation. Although the European Commission placed considerable emphasis on the recovery of raw materials by including it in the European Green Deal, the possibility of such serious interruptions in the supply of raw materials was not taken into account at that time. **As a result, in addition to calls to strengthen waste recovery mechanisms and import controls, there have also been proposals to once again obtain at least some of these raw materials in Europe** (Euractive, 2020b).

An important argument in favour of returning to obtaining critical raw materials in the EU is provided by a recent study on the supply of these raw materials, which showed the threat to the industries responsible for the energy transition (Peel, Sanderson, 2020). The anticipated increase in demand for raw materials such as lithium, graphite and dysprosium will not be met during future crises and trade tensions. The Chinese president's declaration on September 22, 2020, on achieving carbon neutrality (Bloomberg, 2020) may indicate that the country is approaching the technology race in the area of climate and environmental protection seriously. This could lead to the more frequent application of export restrictions on these raw materials, which will be key to gaining an advantage over the EU.

The increased use of plastic

The reduction of economic activity and people's mobility was accompanied by a sharp increase in the amount of waste. Retail, along with catering, shifted from traditional channels to e-commerce and the related delivery of goods in additional plastic packaging. This was also fostered by the record low prices of oil, which used to produce plastic (United Nations Trade and Development, 2020). Similarly, the WHO recommendation that people with symptoms wear masks, and the subsequent mandatory use of masks in public, led to a sharp increase in plastic waste. According to estimates by Grand View Research, the global production of disposable masks will increase from 800 million in 2019 to 166 billion in 2020 – more than a 200-fold increase. Before the epidemic, products of this type were mainly delivered to hospitals or industrial plants. Today, in many places around the world, masks are compulsory, and the use and production of them is constantly increasing.

Risks

The experience of the pandemic crisis indicates that the **main risk to the European Green Deal could be the radical increase in the cost of achieving climate neutrality or achieving**



this target at the cost of environmental degradation. This risk is all the more serious as the likelihood of further pandemics is systematically growing. This is primarily due to the increasing negative impact of humans on the environment and climate, increasing mobility and urbanisation (United Nations Environment Program, 2020). This risk stems from a few problems that are already emerging.

The current crisis and its possible returns could radically increase the costs of achieving the target of climate neutrality in 2050. The global risk related to the freezing of spending on developing green technologies and the maintaining of conventional energy sources will affect the condition of European entities developing these technologies. Without a global market, European green technologies will cease to be competitive, including on the domestic market, which will slow down the transformation in the EU itself. This is especially true of the energy sector, which is the most responsible for CO₂ emissions.

Crises also affect the transport sector, where the reduction in emissions is particularly slow. As a result of the pandemic, there has been a noticeable decrease in emissions due to the reduced users' mobility, but in post-pandemic conditions the behaviour of users, who are avoiding public transport for safety reasons, is changing. In addition, fearing a financial crisis or forced to do so by the difficult situation on the labour market, drivers may show less interest in using low-emission vehicles. As a result, in the long run, the increased popularity of private transport and use of cheaper (so far) vehicles with internal combustion engines could also push up emissions of air pollutants.

Construction is the third sector in which the negative effects of the pandemic on the climate and the environment could occur. As a labour-intensive sector, it offers an attractive area for anti-crisis investments. Amid economic turmoil, EU countries and companies might strive to bypass regulations forcing projects to comply with the climate package's targets and stick to high-emission technologies.

Mining and processing critical natural resources in the EU could lead to long-term environmental risks. The extraction of raw materials needed for economic development – and, in particular, for the development of green technologies – in the EU will result in an increase in the waste associated with mining and processing (for example, radioactive waste), which has not been included in the transformation costs so far. It also creates new risks related to water and soil contamination, the destruction of biodiversity, and so on. In the short term, managing the plastic waste generated in connection with the production of protective equipment and the additional packaging used for deliveries (or take-out meals) will be a significant problem.

The crisis threatens to halt investment in green technologies. In the long term, reducing CO₂ emissions and protecting the environment require investments in appropriate technologies, in both the private and public sector. The fall in fossil fuel prices turns attention away from investment in low-carbon technologies when it comes to research and implementation. The crisis is reducing willingness to take investment risks, especially with regard to technologies at an early stage of development. For new green technologies, there is a double risk of staying in the so-called "valley of death". This results from the limitations on the valuation of environmental costs (IEA-RETD, de Vos, Sawin, 2013) and the intensification of freeriding and the loosening of green regulations. The funds currently reserved by the EU might not be enough to carry out energy transformation (Dorociak, Kamiński, Meyer-Ohlendorf, 2020).



Bibliography

- Bloomberg (2020), *China Vows Carbon Neutrality by 2060 in Major Climate Pledge*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-22/china-pledges-carbon-neutrality-by-2060-and-tighter-climate-goal> [accessed: 23.09.2020].
- Climate Home News (2020), *European Green Deal must be central to a resilient recovery after Covid-19*, Climate Home News, <https://www.climatechangenews.com/2020/04/09/european-green-deal-must-central-resilient-recovery-covid-19/> [accessed: 11.09.2020].
- Dorociak, M., Kamiński, M., Meyer-Ohlendorf, N. (2020), *How to recover from corona without choking the planet*, <https://euobserver.com/opinion/149266> [accessed: 11.09.2020].
- Euractive (2020a), *Coronavirus creates repair headache for oil and gas industry*, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/coronavirus-creates-repair-headache-for-oil-and-gas-industry/> [accessed: 11.09.2020].
- Euractive (2020b), *EU raw materials push aims to underpin Green Deal, digital ambitions*, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-raw-materials-push-aims-to-underpin-green-deal-digital-ambitions/> [accessed: 11.09.2020].
- European Commission (2020), *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU – a Foresight Study*, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42881/attachments/1/translations/en/renditions/native> [accessed: 11.09.2020].
- Fattouh, B., Economou, A. (2020), *Is the Worst of the Oil Crisis Behind Us?*, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2020/05/Is-the-Worst-of-the-Oil-Crisis-Behind-Us.pdf> [accessed: 11.09.2020].
- IEA-RETD, de Vos, R., Sawin, J. (2013), *Policies to Get on Track*, READY: Renewable Energy Action on Deployment.
- OECD (2020), *COVID – 19 and the low-carbon transition Impacts and possible policy responses*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134752-qmh1ko4muae&title=COVID-19-and-the-low-carbon-transition-Impacts-and-possible-policy-responses [accessed: 11.09.2020].
- Parliament Magazine (2020), *MEPs urge Commission to put Green Deal on ice amid COVID-19 crisis*, <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/meps-urge-commission-to-put-green-deal-on-ice-amid-covid19-crisis> [accessed: 11.09.2020].
- Peel, M., Sanderson, H. (2020), *EU sounds alarm on critical raw materials shortages*, "Financial Times", <https://www.ft.com/content/8f153358-810e-42b3-a529-a5a6d0f2077f> [accessed: 11.09.2020].
- United Nations (2020), *No Excuse Not to Meet Net-Zero Emission Target by 2050*, Secretary-General Says in Global Lecture on Climate Change, Stressing Time for Small Steps Has Passed, United Nations Meetings Coverage and Press Releases, <https://www.un.org/press/en/2020/sksam20183.doc.htm> [accessed: 11.09.2020].
- United Nations Environment Programme (2020), *Preventing The Next Pandemic. Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*, <https://www.un.org/Depts/Cartographic/> [accessed: 11.09.2020].
- United Nations Trade and Development (2020), *Growing plastic pollution in wake of COVID-19: how trade policy can help*, <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2440> [accessed: 11.09.2020].
- Varro, L. (2020), *Green stimulus after the 2008 crisis – Analysis*, International Energy Agency, <https://www.iea.org/articles/green-stimulus-after-the-2008-crisis> [accessed: 11.09.2020].

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Polskiego Instytutu Ekonomicznego to przede wszystkim handel zagraniczny, makroekonomia, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.



Polski
Instytut
Ekonomiczny