

Anna Odrobina

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ZJAWISKO DELOKALIZACJI A ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

W ostatnich latach problematyka delokalizacji stała się trwałym elementem debat publicznych w krajach Unii Europejskiej oraz w instytucjach unijnych, zwłaszcza w kontekście jej negatywnego oddziaływania na systemy gospodarcze krajów „starej” piętnastki. W rzeczywistości to złożone zjawisko rozważać należy nie jako proces sam w sobie, ale jako efekt innych przemian zachodzących w gospodarce światowej, nieodłącznie związanych z globalizacją. Istotnym impulsem do zwrócenia uwagi na zjawisko delokalizacji było rozszerzenie Wspólnoty Europejskiej z 2004 r., które spotęgowało obawy o zintensyfikowanie delokalizacji w ramach poszerzonego ugrupowania.

Niniejsze opracowanie przedstawia proces delokalizacji w poszerzonej Unii Europejskiej oraz koncentruje się na debacie wokół zagrożeń, szans i wyzwań związanych z tym procesem.

2. Istota i rozmiary delokalizacji

Termin delokalizacja¹ (od fr. *délocalisation*) oznacza przenoszenie produkcji z jednego kraju do innego. Jednak pomimo szerokiej i ożywionej dyskusji na ten temat nie istnieje powszechnie akceptowana definicja tego zjawiska. Zgodnie z terminologią przyjętą przez Komisję Europejską, delokalizacja oznacza całkowite lub częściowe zaprzestanie działalności gospodarczej w danym kraju i przenoszenie jej za granicę, wynikające z adaptacji przedsiębiorstwa do bardziej konkurencyjnego otoczenia i szybszych zmian technologicznych [European Commission..., 2005(a), s. 6].

¹ Tożsamym określeniem na zjawisko delokalizacji jest relokacja (*relacation*).

Komisja dokonała również rozróżnienia wprowadzając pojęcia delokalizacji wewnętrznej oraz zewnętrznej [Commission Européenne..., 2006(a), s. 17]. Pierwsza dotyczy przenoszenia działalności gospodarczej do innych krajów w ramach Wspólnoty. Drugi rodzaj polega na przenoszeniu działalności poza terytorium Unii Europejskiej. Definicja delokalizacji przyjęta przez komisję jest często uważana za zbyt wąską, ponieważ jej cechą jest jednostronność kierunku przenoszenia produkcji, a przecież delokalizacja ma charakter wielokierunkowy i obejmuje przeniesienie produkcji z danego kraju za granicę oraz z zagranicy do tego kraju². Trzeba podkreślić, że delokalizacja może być procesem postępującym i kumulatywnym w przenoszeniu coraz to nowych działalności gospodarczych, nie ograniczając się jedynie do sektorów o niskiej wartości dodanej, a złożoność samego procesu uniemożliwia ocenę jego dynamiki, znaczenia i zakresu oddziaływania na gospodarkę w najbliższej przyszłości [Commission Européenne..., 2006(b), s. 10].

Zmiany w międzynarodowej fragmentacji działalności gospodarczej mogą przybrać dwojaką postać [Commission Européenne..., 2006(b), s. 7-10; UKIE, *Delokalizacja...* 2006, s. 14], a mianowicie:

- offshoringu lub
- outsourcingu.

Offshoring oznacza przesuwanie produkcji za granicę z zachowaniem własności środków produkcji oraz bezpośredniej kontroli nad procesem produkcji. W praktyce offshoring przejawia się w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych (BIZ).

Z kolei z outsourcingiem mamy do czynienia, gdy przedsiębiorstwo, podejmując decyzję o zaprzestaniu działalności gospodarczej, zamawia produkty lub usługi w przedsiębiorstwach zagranicznych, nie będąc z nimi powiązane kapitałowo³.

Delokalizacja produkcji jest jednym z widocznych aspektów globalizacji i często związana jest z restrukturyzacją gospodarki i redukcją zatrudnienia. Dlatego też oddziałuje na wzrost gospodarczy i rynek pracy, przyciągając uwagę lokalnych i krajowych władz odpowiedzialnych za prowadzenie polityki gospodarczej oraz partnerów społecznych (głównie związków zawodowych). W rzeczywistości skutki delokalizacji działalności gospodarczej pojawiają się konsekwencje na szczeblu regionalnym, zwiększające ryzyko wzrostu bezrobocia.

² Bardzo często w dyskusji o delokalizacji pojawia się także pojęcie dezindustrializacji, czyli odpływu kapitału produkcyjnego za granicę i spadku zatrudnienia w przemyśle. Negatywnie oceniana dezindustrializacja wpisuje się w ogólnoświatowe trendy związane z dynamicznym rozwojem sektora usługowego, którego udział w tworzeniu PKB krajów wysoko rozwiniętych sięga nawet 80%. Zmiany te nie powinny być utożsamiane ze spadkiem produkcji przemysłowej w tych krajach, ale z wysoką dynamiką wzrostu znaczenia usług w PKB.

³ Warto dodać, że jeszcze w latach 80. outsourcing dotyczył w znacznej mierze półproduktów lub podzespołów zamawianych za granicą. Wskutek zmian w gospodarce światowej od lat 90. zasadniczym przedmiotem outsourcingu stały się usługi [UKIE, *Delokalizacja...*, 2006, s. 15].

Paradoksalnie zainteresowanie problemem delokalizacji nie spowodowało dotychczas wypracowania metodologii mierzenia tego zjawiska i do tej pory nie istnieją powszechnie akceptowane miary delokalizacji, co utrudnia obiektywną ocenę i badanie jej skutków. Często stosowane miary opierają się na statystykach poziomu zatrudnienia, handlu zagranicznego oraz przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych lub polegają na analizie przypadków [Commission Européenne..., 2006(a), s. 62-63 ; European Techno-Economic..., 2007, s. 23-29; UKIE, *Delokalizacja...*, 2006, s. 18-26]. Niestety, zastosowanie takich miar obarczone jest koniecznością wyodrębnienia z ogólnych statystyk tych wielkości, które dotyczą delokalizacji oraz właściwej interpretacji przyjętych wskaźników.

Bardzo często jako wskaźnik tendencji w delokalizacji wykorzystywane są analizy bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Przyjmuje się, że BIZ dokonywane są w znacznej mierze na obszarze trzech potęg gospodarczych świata lub pomiędzy nimi, a więc w Ameryce Północnej (USA), Unii Europejskiej (w krajach UE 15) oraz w Azji Wschodniej (Japonii). Stąd też BIZ lokalizowane poza tą triadą uznane zostały za wskaźnik delokalizacji [Commission Européenne..., 2006(b), s. 15-16].

Tabela 1. BIZ według stref geograficznych na świecie w latach 1990-2004 (w %)

Strefa	Napływ BIZ			Odpływ BIZ		
	1990	2000	2004	1990	2000	2004
UE 15 + Norwegia	47,0	48,8	30,6	55,4	66,2	38,1
Nowe kraje UE (UE 12)	0,5	1,7	4,3	0,0	0,1	0,5
USA+ Kanada	26,9	27,3	15,8	15,2	15,1	37,9
Japonia	0,8	0,6	1,2	20,1	2,6	4,2
Azja Płd.-Wsch.	7,0	2,4	5,1	3,5	1,5	3,4
Chiny	3,3	7,4	14,7	1,4	4,9	5,7
Indie	0,1	0,2	0,8	0,0	0,0	0,3
Pozostałe	14,4	11,2	29,2	4,3	9,7	9,9

Źródło: UNCTAD, www.stats.unctad.org.

Z danych przedstawionych w tab. 1 wynika, że w ostatnich latach globalizacja była szczególnie korzystna dla nowych krajów Unii Europejskiej i Chin, które to państwa odnotowały istotny wzrost napływających światowych bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej dynamiczny napływ BIZ (wciąż jednak sięgający tylko 4,3% światowych BIZ) spowodowany był przeobrażeniami polityczno-gospodarczymi oraz uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej przez kraje z tego obszaru. Natomiast wzrost znaczenia Chin (przyjmują one prawie 15% światowych BIZ) tłumaczyć można przystąpieniem do Światowej Organizacji Handlu (WTO). W przypadku odpływu BIZ w latach 1990-2004 można zaobserwować wzrost udziału USA i Kanady (niemal 40% BIZ światowych pochodzi z tych krajów) oraz spadek udziału krajów

UE 15 i Norwegii (o ile w 2000 r. dwie trzecie światowych BIZ pochodziło z tego obszaru, o tyle w 2004 r. wielkość ta wynosiła 38%).

Pomimo zróżnicowanych przyczyn i motywów przenoszenia zdolności produkcyjnych za granicę cechą charakterystyczną delokalizacji jest ocena poszczególnych krajów z punktu widzenia lokalizacji danej działalności gospodarczej. Chodzi zatem o szczególne warunki sprzyjające transferowi produkcji do danego miejsca, czyniące z delokalizacji grę o sumie zerowej, w której jedne kraje będą wygrywać (przyciągać działalności gospodarcze) kosztem innych, z których te działalności będą transferowane. Takie rozumienie procesu delokalizacji rodzi konflikty i napięcia pomiędzy przedsiębiorstwami z jednej strony a pracownikami (związkami zawodowymi) i władzą publiczną z drugiej. Jednakże rola tych dwóch stron mogłaby być o wiele istotniejsza z perspektywy możliwości oddziaływania na delokalizację, aby stworzyć najlepsze warunki do przyciągania inwestycji do danego miejsca.

3. Problem delokalizacji w Unii Europejskiej

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. i w 2007 r. uczyniło ze Wspólnoty trzeci co do wielkości rynek w świecie – z blisko 0,5 mld mieszkańców (po Chinach i Indiach), oraz drugi (po USA), jeśli chodzi o wielkość wytwarzanego PKB. Po przystąpieniu dwunastu nowych państw do UE przed europejskimi przedsiębiorcami pojawiły się nowe możliwości i szanse. Ze względu na różny stopień rozwoju gospodarczego bardzo szybko największymi inwestorami netto stały się: Francja, Wielka Brytania, Szwecja i Hiszpania, a odbiorcami netto: Irlandia, Polska, Czechy, Węgry oraz Słowacja [UKIE, *Delokalizacja...*, 2006, s. 29].

Unia Europejska w dzisiejszym kształcie przechodzi proces zmian strukturalnych na poziomie makroekonomicznym, na poziomie sektorów produkcji i poszczególnych branż. Te zmiany spowodowały pojawienie się obaw o ciężeniu niektórych sektorów produkcyjnych w kierunku nowych rynków o niższych kosztach, takich jak rynki nowych państw członkowskich czy krajów azjatyckich. Debata dotycząca delokalizacji dotyka zatem problemu konkurencyjności gospodarki europejskiej oraz potrzeby redefiniowania reakcji Wspólnoty na procesy, których efektem są delokalizacja i restrukturyzacja rynków pracy. Szczególnie mocno dyskusje o delokalizacji rozgorzały w krajach stojących obecnie przed ogromnymi i wciąż nierozwiązanymi problemami strukturalnymi, czyli we Francji i w Niemczech, które doświadczyły już konsekwencji przeniesienia przez przedsiębiorstwa krajowe produkcji za granicę.

W przypadku Niemiec problem delokalizacji kojarzony jest nieodmiennie z rozszerzeniem UE, które zbiegło się w czasie z niskim tempem wzrostu gospodarczego, wysokim, jak na warunki niemieckie, bezrobociem, a także z różnymi napięciami społecznymi. Stąd też w retoryce polityków niemieckich pojawiły się oskarżenia o dumping socjalny stosowany przez nowe państwa członkowskie oraz

o spowodowaną delokalizacją redukcję miejsc pracy. W chwili obecnej władze niemieckie koncentrują się jednak na realizacji programów mających na celu poprawę funkcjonowania i konkurencyjności niemieckich przedsiębiorstw. Warto zaznaczyć, że głównym obszarem lokalizacji niemieckich inwestycji w latach 90. były jednak kraje UE 15 (ok. 53%), USA (ok. 27 %), a na kraje EŚW przypadło zaledwie 4,6% niemieckich BIZ [Deutsche Bundesbank..., 2004].

Zjawisko delokalizacji w Niemczech jest badane głównie ze względu na negatywny wpływ, jaki może ono wywierać na niemiecki rynek pracy. Głównymi motywami lokalizacji kapitału niemieckiego w obcych państwach są przede wszystkim czynniki kosztowe. W grę wchodzi również wielkość i chłonność poszczególnych rynków zagranicznych, wykształcenie kadry pracowniczej, położenie geograficzne. Trzeba przyznać, że zjawisko outsourcingu niemieckich przedsiębiorstw w krajach EŚW jest coraz bardziej intensywne, ale też zróżnicowane w zależności od kraju inwestycji [UKIE, *Delokalizacja...*, 2006, s. 45-65]. Niemieccy ekonomiści z różnych instytutów badawczych szacują, że w rezultacie inwestowania w nowych krajach UE mogło zostać stworzonych nawet 380 tys. nowych miejsc pracy. Niemieckie BIZ obejmowały w większości przemysł chemiczny i samochodowy w Czechach, Polsce i na Węgrzech, a liczba nowych stanowisk utworzonych w wyżej wymienionych krajach, dzięki napływowi niemieckich inwestycji zagranicznych, wynosiła ok. 268 tys., natomiast liczba zredukowanych na niemieckim rynku pracy – zaledwie ok. 50 tys. [www.iwh.de].

Stanowisko Francji wobec narastającego zjawiska delokalizacji produkcji do krajów o niższych kosztach pracy jest bardzo krytyczne. Francuskie władze ostro negują dążenia nowych krajów członkowskich UE do swobodnej konkurencji na wspólnym europejskim rynku⁴. We Francji opracowano także specjalną ustawę o zwalczaniu procesu delokalizacji, która zakłada m.in. wprowadzanie w życie wszelkich instrumentów pozwalających na wspieranie rodzimej produkcji, poprawę konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw, a także dążenie do redelokalizacji [www.lexpansion.com]. Francuskie środki masowego przekazu opisują postępującą delokalizację jako negatywny rezultat procesu globalizacji [Bouvais, 2001, s. 2]. Zdarza się jednak czasami, że prasa ekonomiczna ocenia to zjawisko jako problem mało znaczący i w znikomym sposób wpływający na stan francuskiej gospodarki. Niektórzy analitycy podkreślają, że wzrost bezrobocia we Francji nie ma

⁴ Doskonałym przykładem narastających napięć w środowisku politycznym jest spór pomiędzy Komisją Europejską a stroną francuską zapoczątkowany przez Danutę Hübner, unijną komisarz ds. rozwoju regionalnego. Unijna pomoc regionalna, według komisarz, powinna w pierwszej kolejności ożywić lokalną gospodarkę i tworzyć nowe miejsca pracy w słabych strukturalnie państwach Unii. Sposobem na odzyskanie vitalności jest outsourcing produkcji w rejonie Europy, a nie w Chinach czy w Tajlandii. Takie działania pozwoliłyby na zwiększenie konkurencyjności firm macierzystych i jednocześnie przyczynić się do rozwoju gospodarczego nowych członków UE. Reakcje strony francuskiej na tę wypowiedź były bardzo krytyczne, a w konsekwencji dojdzie do zaostrenia warunków przyznawania funduszy strukturalnych i zablokowania wsparcia dumpingu fiskalnego.

żadnego związku z przenoszeniem produkcji do krajów biedniejszych UE [Celine, 2004, s. 1]. W latach 1990-2000 tylko niewielki odsetek francuskich BIZ w krajach EŚW (5%) związany był z przenoszeniem produkcji, podczas gdy w przypadku krajów azjatyckich był on jeszcze niższy (1%) [www.kpmg.com]. Dane przedstawione przez Bank Francji wskazują na to, że w 2002 r. odpływ BIZ z Francji wynosił prawie 559 mln euro, z czego ponad połowa trafiła do krajów UE 15, a niewielką część (bo tylko 2,3% tychże inwestycji) ulokowano w państwach EŚW inwestycji [UKIE, *Delokalizacja...*, 2006, s. 70-75]. Polska jest wśród krajów EŚW liderem w przyciąganiu francuskich inwestorów, a mimo to BIZ w Polsce stanowią zaledwie 1,5% francuskich BIZ ogółem. Głównym obszarem lokowania francuskich BIZ jest zdecydowanie UE 15, co więcej, ewentualny outsourcing produkcji wynikający z tych przepływów odbywa się zasadniczo także w tym rejonie.

W debatach unijnych często przyjmuje się założenie, że delokalizacja przedsiębiorstw przyczynia się do osłabienia gospodarki i likwidacji miejsc pracy w kraju macierzystym. W przypadku Francji zarzuty te są jednak wyolbrzymione, gdyż w latach 1997-2000 we Francji w dziesięciu sektorach przemysłowych o najwyższej wartości inwestycji zostało stworzonych ok. 100 tys. nowych miejsc pracy. Utrata stanowisk pracy w przemyśle czy rolnictwie została zastąpiona ich wzrostem w takich sektorach gospodarki, jak handel czy inne usługi [*Les délocalisations...*, 2004]. Francuskie Ministerstwo Gospodarki podaje, że częściowo dzięki delokalizacji produkcji w firmach krajowych wzrost zatrudnienia w latach 1993-2000 wynosił ok. 2%, a w niektórych dużych przedsiębiorstwach aż 4,5% [DATAR, *Francja...*, 2004]. Zatem założenie, iż wzrost zatrudnienia w kraju inwestycji powoduje jego redukcję w kraju macierzystym, nie do końca jest uzasadnione. Istnieją bowiem firmy, których ekspansja za granicą pozwala jednocześnie na rozwój przedsiębiorstwa i zwiększenie liczby miejsc pracy na rodzimym rynku⁵. Z analiz przeprowadzonych przez francuskie instytuty badawcze wynika, że zakres procesu delokalizacji w Polsce i pozostałych nowych państwach UE jest w rzeczywistości marginalny. Kraje te są mało istotnym obszarem dla francuskich firm, jeżeli chodzi o lokalizację inwestycji, a tym bardziej jeżeli chodzi o przepływy o charakterze delokalizacyjnym.

Stanowisko Wielkiej Brytanii jest zgoła odmienne od niemieckiego i francuskiego, gdyż panuje przekonanie, że korzyści wynikające z delokalizacji są zdecydowanie większe niż koszty związane z tym procesem. Raport opracowany przez brytyjski Departament Handlu i Przemysłu [Department..., 2004] pt.: *Services and Offshoring: The Impact of Increasing International Competition Services* wskazuje na trzy główne kierunki polityki, które rząd powinien zająć wobec wspomnianego

⁵ Przykładem takiej firmy jest francuska fabryka opon Michelin. Pomimo iż większość kapitału lokuje na rynku międzynarodowym, to przyczynia się również do wzrostu gospodarczego we własnym kraju. Oprócz tych działań realizuje politykę B+R i program wspierania przedsiębiorczości w uboższych regionach Francji. Delokalizacja produkcji w przypadku Michelin pozwoliła na utworzenie we Francji w ciągu 4 ostatnich lat 4,5 tys. nowych stanowisk.

zjawiska. Pierwszym z nich powinno być dążenie „do stałego podnoszenia kwalifikacji i technologii zarówno przez pracowników, jak i przedsiębiorstwa brytyjskie, aby umożliwić tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy” [UKIE, *Delokalizacja...*, 2006, s. 84-93]. Za drugi ważny cel uznano aktywną pomoc państwa dla ludzi poszukujących jej lub chcących się przekwalifikować i podjąć pracę w innej branży. W końcu ogromne znaczenie ma także wzmacnianie innowacyjności i przedsiębiorczości, które powinno się przejawiać m.in. w promowaniu współpracy między uczelniami a przedsiębiorstwami, rozbudowie infrastruktury, wspieraniu powstawania nowych firm i przyciąganiu inwestycji.

We wspomnianym raporcie przedstawiono zarówno szanse, jak i wyzwania dla gospodarki brytyjskiej związane z procesem delokalizacji. Najważniejszą zaletą jest to, że prowadzi on do ogromnej redukcji kosztów i podniesienia wydajności gospodarki brytyjskiej. W konsekwencji konsumenci brytyjscy otrzymują tańsze dobra i usługi, a tym samym poprawia się konkurencyjność kosztowa firm brytyjskich na rynkach światowych. Z delokalizacją związane są jednak też pewne wyzwania. Zalicza się do nich restrukturyzację przedsiębiorstw oraz redukcję zatrudnienia. Może to prowadzić do przejściowego wzrostu bezrobocia w określonych zawodach lub regionach. Krytyczne stanowisko wobec raportu zajmują jednak związki zawodowe. Są one zgodne co do tego, że rząd powinien dążyć przede wszystkim do utrzymania jak największej liczby miejsc pracy w Wielkiej Brytanii. Z kolei organizacje biznesowe zajmują w debacie na temat delokalizacji stanowisko optymistyczne, gdyż według nich delokalizacja może korzystnie wpływać na rozwój gospodarczy kraju. Podkreślają, że warunkiem pozytywnych efektów offshoringu jest taka sytuacja, w której głównym motywem będzie redukcja kosztów, a nie ograniczenia w dostępie do odpowiedniej jakości zasobów ludzkich. Zgodnie z ich opinią, pozytywne skutki w postaci wzrostu wydajności pracy, zyskowności przedsiębiorstw i wzrostu gospodarczego przeważają jednak nad kosztami dostosowań strukturalnych. W Wielkiej Brytanii pozostają bowiem miejsca pracy bardziej wydajne, oparte na wyższym bezpieczeństwie pracy. Wskazuje się przy tym na ogromne znaczenie inwestycji w kapitał ludzki, co jest warunkiem odniesienia korzyści wynikających z delokalizacji. Z licznych analiz wnioskować można, że pomimo zlikwidowania 4% miejsc pracy w Anglii, wciąż powstają nowe, przede wszystkim takie, które wymagają dużych umiejętności i wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. Warto podkreślić, że najpopularniejszymi miejscami lokalizacji działalności gospodarczej dla firm brytyjskich pozostają od wielu lat Indie i Chiny, a jednak coraz większą rolę zaczynają odgrywać ostatnio także kraje Europy Środkowej i Wschodniej. To właśnie Polska uznawana jest przez przedsiębiorców brytyjskich za coraz bardziej atrakcyjne miejsce lokalizacji inwestycji.

Dyskusje na temat delokalizacji w poszerzonej Unii Europejskiej wskazują także na pozytywne efekty tego zjawiska. Przy tym obawy i strach przed delokalizacją z krajów UE 15 tak naprawdę nie znajdują uzasadnienia w przeprowadzanych badaniach i analizach [Commission Européenne..., 2005, s. 39]. W rzeczywi-

stości mamy do czynienia z ograniczonym i stosunkowo niewielkim zasięgiem przenoszenia przedsiębiorstw do nowych krajów członkowskich i w takiej postaci nie powoduje ono większych problemów makroekonomicznych. Nie potwierdzają się także obawy o dezindustrializację krajów „starej piętnastki”.

4. Szanse i wyzwania dla Unii Europejskiej

Zjawisko delokalizacji stanowi niewątpliwie prawdziwe wyzwanie dla społeczeństwa europejskiego i może być postrzegane z dwojakiej perspektywy, a mianowicie jako delokalizacja do innego państwa członkowskiego w poszukiwaniu lepszych warunków funkcjonowania oraz jako delokalizacja poza obszar Unii Europejskiej, gdzie motywem jest poszukiwanie korzystniejszych warunków produkcji, ale także możliwość zdobycia nowych rynków o wzrastającym potencjale [Commission Européenne..., 2006(a), s. 15-16].

Wybór lokalizacji jest czynnikiem strategicznym dla przedsiębiorstw, które są nastawione na jak najwyższe zyski. O lokalizacji firmy decyduje nie tylko poziom kosztów, ale również dostępność do określonych zasobów, takich jak: udogodnienia podatkowe, dostęp do nowych rynków zbytu, tania siła robocza, nowe technologie oraz niższe koszty dostaw. Zatem zalety delokalizacji są w dużej mierze równoważone przez problemy z nią związane, takie jak: utrata miejsc pracy w kraju, z którego przedsiębiorstwo przenosi produkcję, spowolnienie rozwoju gospodarczego czy spadek nakładów na badania i rozwój. Zjawisko to zmniejsza popyt wewnętrzny w kraju, z którego następuje odpływ przedsiębiorców. Pogarszają się również możliwości na rynku pracy, czego skutkiem jest zwiększenie wydatków państwa na pomoc socjalną⁶. Przenoszenie działalności produkcyjnej do krajów będących nowymi członkami UE postrzegane jest w państwach UE 15 jako negatywny efekt rozszerzenia Unii Europejskiej i najczęściej łączy się je z kwestią dumpingu podatkowego i socjalnego⁷.

Wobec tak różnorodnych efektów procesu delokalizacji Komisja Europejska doszła jednak do wniosku, że nawet w obliczu restrukturyzacji gospodarki nie musi dojść do negatywnych zjawisk w zakresie wzrostu gospodarczego i rynku pracy. Niemniej jednak Komisja uznała za nieuniknione podjęcie działań przeciwdziałających negatywnym efektom delokalizacji, a polegających na wspieraniu rozwoju europejskich przedsiębiorstw, a z drugiej strony oddziaływaniu na europejski rynek

⁶ Warto podkreślić, że strach przed delokalizacją jest w rzeczywistości strachem przed bezrobociem. Kumulacja napięcia wywołana zwłaszcza przez polityków niemieckich i francuskich podtrzymywana jest przez prasę, która alarmuje o kolejnych przykładach zwalniania tysięcy pracowników. [UKIE, *Delokalizacja...*, 2006, s. 11-17; UKIE, *Wybrane...*, 2005, s. 13-16].

⁷ Taka ocena spowodowała wysunięcie przez Francję propozycji harmonizacji stawek podatkowych od osób prawnych oraz powiązania systemu podatkowego z poziomem finansowania w ramach funduszy strukturalnych [UKIE, *Wybrane...*, 2005, s. 15].

pracy [Commission Européenne..., 2006(a); Commission Européenne..., 2005; Lespoir, 2007].

Przewidywane działania zmierzają do promowania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, a także do podnoszenia konkurencyjności Unii Europejskiej poprzez stymulowanie wzrostu wydajności i zdolności innowacyjnych gospodarki unijnej [European Techno-Economic..., 2007, s. 31-34].

Należy podkreślić, że wzmocnienie konkurencyjności Unii Europejskiej leży w interesie wszystkich podmiotów funkcjonujących na wspólnym rynku, a więc przedsiębiorstw oraz europejskich konsumentów (szerzej zob. [European Commission..., 2005(b); Ernst & Young..., 2005]. Niezmiernie ważne dla wzrostu konkurencyjności Wspólnoty Europejskiej jest również efektywne wykorzystanie ostatnich dwóch rozszerzeń ugrupowania [Barroso, 2006]. Wejście nowych państw członkowskich w struktury unijne z pewnością nadało nowej dynamiki Unii Europejskiej, która pozwolić powinna na podniesienie konkurencyjności gospodarki UE, a dzięki temu na sprostanie wyzwaniom związanym z postępującą globalizacją.

Jak wcześniej wspomniano, realne konsekwencje delokalizacji przedsiębiorstw ujawniają się najsilniej na szczeblu regionalnym, zwłaszcza w regionach specjalizujących się w danej branży. Wówczas masowa delokalizacja działalności prowadzi do zapaści gospodarczej i wykluczenia społecznego całych regionów. Aby zapobiec takiej dramatycznej sytuacji na szczeblu lokalnym, Komisja Europejska kładzie silny nacisk na kwestie spójności gospodarki europejskiej. Tu wysiłki skoncentrowane są na podnoszeniu kwalifikacji i umiejętności siły roboczej, wzroście nakładów na innowacyjność i promowaniu ducha przedsiębiorczości na terytorium Unii Europejskiej⁸.

Przenoszenie produkcji z jednej lokalizacji do innej, powodujące niejednokrotnie gwałtowne zmiany strukturalne w gospodarce, wzbudziło kontrowersje w trakcie negocjacji perspektywy finansowej 2007-2013 w kontekście możliwości uzyskiwania przez przedsiębiorstwa wyższego wsparcia z funduszy strukturalnych w nowych państwach członkowskich⁹. Obawy „starej piętnastki” spowodowały dyskusję na temat łagodzenia negatywnych skutków społecznych delokalizacji. Mimo, że problem ten pojawił się już wcześniej, rozszerzenie Wspólnoty wymusiło wypracowanie konkretnych rozwiązań legislacyjnych.

⁸ Trzeba zaznaczyć, że wspieranie powstawania oraz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w regionach eliminuje ryzyko delokalizacji, gdyż tego rodzaju firmy wykazują bardzo niską mobilność i z natury nie są skłonne do poszukiwania nowej lokalizacji. Ich silne przywiązanie do terytorium regionu jest w kontekście delokalizacji ogromnym atutem [Commission Européenne..., 2006(a), s. 19-20].

⁹ Obawy związane z rozszerzeniem UE dotyczyły w tym przypadku efektu *shopping for subsidies* (inaczej *free-rider effects*). Chodzi tutaj o przenoszenie przedsiębiorstw ze „starej” piętnastki do nowych państw członkowskich w celu uzyskania wsparcia z funduszy strukturalnych, kierowanych przede wszystkim do słabiej rozwiniętych nowych krajów [Ryba, 2007].

Trzeba zaznaczyć, że już wcześniejsze uregulowania sprzed 2000 r. zapewniały możliwość pozbawienia wsparcia projektów, które nie zasługiwały na wsparcie. W perspektywie finansowej 2000-2006, obowiązujące regulacje wspólnotowe dawały ewentualność odebrania przyznanego wsparcia w sytuacji zmiany lokalizacji przedsiębiorstwa w ciągu 5 lat od momentu przyznania pomocy. W aktualnym okresie planistycznym warunkiem uzyskania pomocy publicznej jest trwałość operacji liczona od momentu zakończenia udzielenia wsparcia. Takie uregulowania „związują” przedsiębiorstwo korzystające z funduszy strukturalnych z daną lokalizacją na więcej niż 7 lat i skutecznie przeciwdziałają delokalizacji [Ryba, 2007, s. 7-8]. Sankcje za delokalizację przedsiębiorstwa obejmują nie tylko zwrot uzyskanego wsparcia, ale także zakaz korzystania z funduszy strukturalnych. Dodatkowo, wskutek silnej presji ze strony Niemiec i Francji, zapisano w preambule rozporządzenia, konieczność udzielania Komisji wszelkich informacji dotyczących przenoszenia miejsc pracy na terytorium UE w związku z korzystaniem z funduszy strukturalnych.

Szczególne znaczenie w kontekście delokalizacji należy przypisać także postawie władz publicznych w krajach Unii Europejskiej, które odpowiedzialne są za prowadzenie polityki ekonomicznej. Władze publiczne wszystkich szczebli w państwach członkowskich zmierzać powinny do podejmowania działań na rzecz uelastycznienia rynków pracy, ułatwiania prowadzenia działalności gospodarczej, redukcji obciążeń fiskalnych czy dostosowania polityki edukacyjnej [Commission Européenne..., 2006(b), s. 58-60]. Należałoby oczekiwać działań ukierunkowanych na podnoszenie atrakcyjności terytorium, przyciągających lokalizację przedsiębiorstw do krajów Unii Europejskiej.

5. Podsumowanie

Zjawisko delokalizacji jest skutkiem złożonych procesów zmian strukturalnych w gospodarce światowej spowodowanych przyśpieszającą globalizacją, wzrostem międzynarodowej konkurencji czy szybkich zmian technologicznych. Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej stała się głównie problemem o poważnym ładunku emocjonalnym dla części klasy politycznej w państwach UE 15. Relatywnie nieduże konsekwencje delokalizacji działalności z krajów „piętnastki” do nowych krajów członkowskich nie powinny przesłaniać oczywistych makroekonomicznych korzyści dla gospodarki europejskiej płynących z realizacji swobody przepływu kapitału. Rozszerzenie Unii Europejskiej nie może być traktowane jako zagrożenie dla krajów „starej” piętnastki. Należałoby raczej pamiętać, że przyszłość Wspólnoty zależy obecnie od 27 krajów członkowskich, a samo rozszerzenie stało się także szansą na zwiększenie konkurencyjności dla przedsiębiorstw europejskich.

Przeciwdziałanie negatywnym skutkom delokalizacji, która oczywiście dotyka także kraje Unii Europejskiej, polegać powinno na stymulowaniu wzrostu gospo-

darczego, bazującego na polityce rozwoju zasobów ludzkich, edukacji, badań i rozwoju oraz innowacyjności. Wysiłki muszą być także ukierunkowane na lepszą integrację społeczną i pełne wykorzystanie potencjału demograficznego całego ugrupowania.

Literatura

- Barroso J.M., *Unlocking Europe's Growth Potential*, The Economist Business Roundtable, Brussels 2006.
- Bouvais W., *Les paradoxes de la délocalisation*, Novethic, Paris 2001.
- Celine T., *Délocalisation : peurs et enjeux*, „Journal AFSE” 2004 nr 92.
- Commission Européenne, *Délocalisation – défis et opportunités*, Bruxelles 2006(a).
- Commission Européenne, *Délocalisation de la production et relations industrielles*, Bruxelles 2006(b).
- Commission Européenne, *Délocalisation: qui défie l'économie européenne?*, Bruxelles 2005.
- DATAR, *Francja potęga przemysłowa, nowa polityka przemysłowa*, Paris 2004.
- Department of Trade and Industry, *Services and Offshoring: The Impact of Increasing International Competition Services*, London 2004.
- Deutsche Bundesbank, *Kapitalverflechtung mit dem Ausland*, 2004.
- Ernst&Young, *European Attractiveness Survey*, www.ey.com, 2005.
- European Commission, *Delocalization: Which Challenges for the EU Economy?*, ECFIN(REP) 50760/05, Brussels 2005(a).
- European Commission, *EU Competitiveness and Industrial Location*, GEPA, Brussels 2005(b).
- European Techno-Economic Policy Department, *Delocalisation of EU Industry*, European Parliament, Brussels 2007.
- Kalinowski T., *Polska jako miejsce lokowania inwestycji niemieckich*, IBnGR, Gdańsk 2005.
- Les délocalisations d'entreprises*, La documentation française, Paris 2004, www.vie-publique.fr.
- Lespoir F., *L'élargissement: une chance économique pour l'Europe?*, www.diplomatie.gouv.fr, 2007.
- Ryba J., *Problem delokalizacji podczas negocjacji pakietu legislacyjnego polityki spójności na lata 2007-2013*, UKIE, Warszawa 2007.
- UKIE, *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej – perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2006.
- UKIE, *Wybrane aspekty konkurencyjności europejskiej. Stan debaty*, UKIE, Warszawa 2005.
- www.iwh.de.
- www.kpmg.com.
- www.lexpansion.com.

DELOCALIZATION AND THE EUROPEAN UNION ENLARGEMENT

Summary

Delocalization has to be seen against the background of a much wider process of structural changes caused by increasing globalization, international competition and technologie development. It is a phenomenon of totally or partially ceasing of the business activity and its reopening abroad. With the EU enlargement the core question of the “old” EU 15 countries is to observe the process of delocalization to new integrated countries with low costs of business activity. This article presents and analyses the European debate, policy options and challenges to the EU economy posed by delocalization.