

STRATEGIA LIZBOŃSKA NA PÓŁMETKU: OCZEKIWANIA A RZECZYWISTOŚĆ

Patrick Lenain
Urlik Bützow Mogensen
Vicente Royuela-Mora

Publikacja przygotowana w ramach projektu pt.: „Włączenie Polski do realizacji Strategii Lizbońskiej – kierunki niezbędnych reform”, dofinansowanego ze środków Programu Edukacji Ekonomicznej Narodowego Banku Polskiego.

Redakcja naukowa: Barbara Błaszczuk, Krzysztof Szczygielski

Tłumaczenie z języka angielskiego:

Michał Gorzelak – rozdziały 1 i 3

Krzysztof Szczygielski – rozdział 2

Redakcja językowa: Krystyna Olechowska

Słowa kluczowe: **Strategia Lizbońska, Unia Europejska, polityka przedsiębiorczości, wskaźniki strukturalne, zatrudnienie, wydajność, innowacje, B&R, system emerytalny, liberalizacja, zrównoważony rozwój, konkurencyjność, wzrost gospodarczy, otwarta metoda koordynacji.**

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2005

Graphic Design: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

ISBN: 83-7178-364-7

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33, faks: (48 22) 828 60 69

e-mail: case@case.com.pl

<http://www.case.com.pl>

Spis treści

Wprowadzenie	5
--------------------	---

1. Strategia Lizbońska na półmetku – Jak poprawić wyniki gospodarcze Europy?	9
1.1. Co udało się osiągnąć dzięki Strategii Lizbońskiej?	10
1.2. Lizboński cel – wzmacnianie wzrostu zatrudnienia	13
1.3. Cel szybszego wzrostu produktywności	19
1.4. Ku pomyślnej realizacji Strategii Lizbońskiej?	24
Bibliografia	28
Aneks	29

2. Jak reformować to, co nieuchwytnie? Strategia Lizbońska UE – benchmarking, cele, otwarta metoda koordynacji	32
2.1. Wprowadzenie	32
2.2. Lizbońskie ambicje	33
2.3. Wyniki gospodarcze	35
2.4. Dobrobyt, produktywność i polityka mikroekonomiczna	37
2.5. Otwarta metoda koordynacji	39
2.6. Narodowe cele ilościowe	42
2.7. Co dalej?	46
Bibliografia	50
Aneks	51

3. Monitorowanie celów Strategii Lizbońskiej	54
3.1. Wprowadzenie	54
3.2. Strategia Lizbońska – opis	55
3.2.1. Cele Strategii	55
3.2.2. Wskaźniki strukturalne	58
3.2.3. Ocena ogólna	64
3.3. Analiza wartości wskaźników strukturalnych w ciągu ostatniej dekady	70
3.3.1. Analiza ogólna dla lat 1994-2003	70
3.3.2. Zmiany w latach 1999-2003	77
3.4. Wnioski	79
Bibliografia	83
Aneks	84

Patrick Lenain

Doktor ekonomii Uniwersytetu Paryskiego Dauphine, od 1999 roku związany z OECD, gdzie pełni funkcję Doradcy Ekonomicznego. Przedtem przez 10 lat pracował w Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Jego doświadczenie zawodowe obejmuje również pracę w Komisji Europejskiej i w Departamencie Skarbu francuskiego Ministerstwa Gospodarki i Finansów. Jest autorem szeregu prac poświęconych sytuacji gospodarczej w Europie, m.in. takim tematom jak: trendy w strefie euro, gospodarcze konsekwencje terroryzmu, szacowanie wartości sektora telekomunikacyjnego, czy średniookresowe perspektywy nowych krajów członkowskich UE. Niedawno ukazało się kolejne wydanie jego książki „Le FMI”, poświęconej Międzynarodowemu Funduszowi Walutowemu. Książka ta była także tłumaczona na wiele języków.

Ulrik Bützow Mogensen

Jest absolwentem Uniwersytetu w Kopenhadze. Od 2000 roku pracuje w Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw Komisji Europejskiej, gdzie zajmuje się problematyką konkurencyjności. W latach 1996-2000 pracował w Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarki i Finansów (ECFIN). Ponadto pełnił różne funkcje w duńskiej administracji państwowej, był m.in. doradcą w Ministerstwie Przemysłu i Handlu oraz kierownikiem wydziału analitycznego w Urzędzie ds. Konkurencji. Prowadził też zajęcia z ekonomii na Duńskim Uniwersytecie Technicznym i w Kopenhaskiej Szkole Biznesu.

Vicente Royuela-Mora

Doktor ekonomii i wykładowca na Wydziale Ekonometrii Uniwersytetu w Barcelonie. Jego zainteresowania naukowe obejmują gospodarkę przestrzenną, studia regionalne, jakość życia, finanse publiczne i ekonometrię. Jest autorem szeregu prac z tych dziedzin. Wchodzi w skład grupy badawczej „Anàlisi Quantitativa Regional” stworzonej w ramach Uniwersytetu w Barcelonie i zajmującej się polityką gospodarczą i badaniami regionalnymi. Jest jednym z współautorów raportu „The Euro and the Lisbon Strategy” przygotowanego przez European Forecasting Network w 2004 roku.

Wprowadzenie

Niniejsza publikacja powstała w wyniku dyskusji zainspirowanych przez CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, które odbyły się w Warszawie pod koniec 2004 roku. Dyskusje te poświęcone były ocenie dorobku Strategii Lizbońskiej i jej przyszłości w całej Europie, w tym także w Polsce. 8 listopada 2004 roku odbyła się konferencja zatytułowana „Lisbon Strategy as an Effective Tool of Increasing Competitiveness in Europe?”, a 9 grudnia następną konferencja pod tytułem „Włączenie Polski do Strategii Lizbońskiej. Kierunki niezbędnych reform w pierwszych latach przynależności do Unii Europejskiej”.

Dorobkiem pierwszej z tych konferencji była systematyczna i głęboka dyskusja nad przyczynami sukcesów i niepowodzeń Strategii Lizbońskiej, na tle kondycji współczesnej gospodarki zjednoczonej Europy oraz nad perspektywami realizacji tej Strategii w przyszłości i jej pożądanymi priorytetami. Wypowiedzi autorów obecnej publikacji stanowią kontynuację tej dyskusji, wzbogaconą o treści wniesione przez jej licznych uczestników.

Ogłoszona przez Unię Europejską w 2000 roku Strategia Lizbońska miała służyć przyspieszeniu wzrostu i unowocześnieniu Europy, przy jednoczesnym staraniu o bardziej zrównoważony rozwój i dbałość o niedopuszczanie do nadmiernych nierówności społecznych (spójność społeczną). Innowacyjność Strategii polegała na tym, że nie przeciwstawiano w niej celów ekonomicznych (wzrost dochodu, wzrost dobrobytu) celom społecznym (jak zwiększenie aktywności zawodowej ludności, zmniejszenie trwałego bezrobocia, podwyższenie poziomu edukacji społeczeństw) lecz starano się pokazać, że realizacja tych celów może wzajemnie się wspierać i wzmacniać. Osią sukcesu Strategii miało być przestawienie europejskiego obszaru gospodarczego na nowe tory rozwoju poprzez coraz intensywniejsze wprowadzanie gospodarki opartej na wiedzy (badania, edukacja, informatyzacja), przy jednoczesnym udoskonalaniu funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego, wspieraniu przedsiębiorczości i wzmacnianiu zdrowych podstaw makroekonomicznych gospodarek. Konieczną drogą do osiągnięcia tych celów miało być intensywne podnoszenie poziomu wiedzy i umiejętności społeczeństw i stałe zmniejszanie wykluczenia społecznego. Uznano ponadto, że trwały wzrost, w warunkach społeczeństwa informacyjnego, można osiągnąć tylko poprzez wysoki poziom za-

trudnienia wszystkich grup społecznych w połączeniu z osiąganiem coraz wyższej wydajności pracy. Pożądaną wyższą jakością życia miała zapewnić także większa dbałość o ochronę środowiska naturalnego. Takie cele postawiły sobie wspólnie wszystkie kraje ówczesnej Unii Europejskiej, przy czym ich realizacja miała pozostawać w większości w gestii poszczególnych krajów. Stworzono specjalne narzędzia do monitorowania realizacji tych celów i do wzajemnego wspierania się w ich realizacji.

Dzisiaj, na półmetku realizacji Strategii wiadomo już, że niektóre z jej ambitnych zamierzeń nie zostaną zrealizowane, przynajmniej w planowanym terminie dziesięciu lat. Poza zasięgiem pozostaje nie tylko spektakularny cel gospodarczego dogonienia i przegonienia USA, ale wiele innych ważnych zamierzeń. Stało się tak między innymi dlatego, że w momencie przygotowywania Strategii Europa znajdowała się na bardzo korzystnej ścieżce rozwoju, co być może spowodowało nadmierny optymizm w formułowaniu oczekiwań i planów na przyszłość. Początek nowego tysiąclecia przyniósł jednak znaczne pogorszenie perspektyw gospodarczych Europy, pod wpływem kilku różnych czynników, które trudno było wcześniej przewidzieć. Spowodowało to znaczny spadek dynamiki gospodarczej i kilkuletnią recesję. W wyniku tego, część zamierzeń Strategii nie mogła być zrealizowana na planowanym poziomie, a dystans do realizacji niektórych z nich nawet się zwiększył. Czy oznacza to, że ważne cele, które postawiły sobie zgodnie w ramach tej Strategii kraje europejskie, były chybione i powinny zostać zarzucone? Co by to oznaczało dla nas – nowych krajów członkowskich, które z takim trudem próbują zapoczątkować najtrudniejsze zmiany systemowe – zmierzające do unowocześnienia i podniesienia konkurencyjności naszych gospodarek i dla których Strategia Lizbońska stała się ważnym drogowskazem na tej drodze?

Ustępujący Przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi powiedział pod koniec ubiegłego roku, że Strategia okazała się wielką klęską i nie spełniła oczekiwań w niej pokładanych. Wydaje się, że taka ocena jest wyrazem frustracji, która była skutkiem kontrastu między zbyt wysokimi oczekiwaniami a rzeczywistością. Inny ton mają wypowiedzi oficjalne nowych władz Komisji, które dążą raczej do odnowienia, ożywienia i wzmocnienia Strategii Lizbońskiej. Podobny jest też wydźwięk raportu opublikowanego w listopadzie ubiegłego roku pod kierownictwem Wima Koka, który ostro krytykując te niedociągnięcia w realizacji Strategii, którym można było zapobiec (np. zbyt powolne wprowadzanie jednolitego rynku), jednocześnie twierdzi, że jej realizacja jest teraz jeszcze bardziej potrzebna niż przed pięciu laty i nakreśla kierunki potrzebnych zmian i sposoby energicznych działań. W podobnym, pragmatycznym tonie była prowadzona nasza dyskusja, która odbyła się równoległe z ukazaniem się raportu Koka, a której wynikiem jest obecna publikacja. Postawiliśmy sobie w niej następujące pytania:

- Czy cele Strategii Lizbońskiej są właściwie sformułowane? Czy opierają się one na dobrej diagnozie, identyfikującej najważniejsze bariery wzrostu gospodarek europejskich?
- Jakie są przyczyny niepowodzeń w realizacji niektórych ważnych celów Strategii?
- Czy istnieje potrzeba zrewidowania celów Strategii? Czy np. powinny one być sformułowane mniej ambitnie?
- Czy zakres spraw, które obejmuje Strategia nie jest za szeroki? Czy jest potrzeba bardziej skoncentrowanego podejścia?
- Czy Strategia Lizbońska potrzebuje nowych narzędzi?
- Czy otwarta metoda koordynacji jest efektywnym narzędziem motywującym rządy w krajach europejskich do reform?
- Jak ostatnie rozszerzenie Unii wpłynęło na wdrażanie Strategii Lizbońskiej? Czy stało się ono bardziej skomplikowane z powodu większej liczby uczestników i względnego zacofania nowych członków? A może jest to szansa na ożywienie procesu lizbońskiego, ponieważ nowe kraje członkowskie są pod niektórymi względami mniej „euro-sklerotyczne” niż 15 starych członków?
- Jakie są główne wyzwania dla nowej Komisji Europejskiej? Jakie są planowane, względnie rekomendowane, nowe rozwiązania instytucjonalne w Komisji?

Wszystkie trzy artykuły przedstawione w poniższej publikacji próbują odpowiedzieć na te pytania, każdy z nieco odmiennego punktu widzenia.

Patrick Lenain, ekspert OECD, skupił się na europejskiej kondycji ekonomicznej i na przyczynach zwiększania się dystansu między Europą a najszybciej rozwijającymi się krajami świata. Jego zdaniem, bardzo istotne dla przyszłego rozwoju są wszelkie przedsięwzięcia, które pozwolą pogodzić wzrost wydajności pracy ze zwiększaniem zatrudnienia. Wymaga to trudnych reform strukturalnych i regulacyjnych.

Ulrik Bützow Mogensen koncentruje się na czynnikach wspierania przedsiębiorczości europejskiej, a jako pracownik Komisji Europejskiej przedstawia też punkt widzenia Komisji na możliwości realizacji Strategii w obecnym kształcie instytucjonalnym, w szczególności w ramach tzw. otwartej metody koordynacji, wymagającej wysokiego poziomu dobrowolnej współpracy wszystkich krajów w niej uczestniczących.

Vicente Royuela-Mora, profesor Uniwersytetu w Barcelonie i współautor raportu „The Euro and Lisbon Strategy” przygotowanego przez European Forecasting Network, skoncentrował się na metodologii monitorowania realizacji zadań Strategii, sugerując, że dobra realizacja Strategii wymaga także udoskonalenia jej narzędzi. Wraz z członkami swojego zespołu badawczego poszukuje on adekwatnych mierników rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, czemu dał wyraz w swoim opracowaniu.

Wszyscy trzej autorzy są zgodni, że Strategia Lizbońska przyniosła co prawda ograniczone, ale widoczne rezultaty i że jej główne kierunki zostały obrane słusznie i są nadal aktualne. Niektóre kraje zrobiły w minionych pięciu latach znacznie większe postępy w realizacji Strategii niż inne, miał też miejsce proces nadrabiania zaległości przez kraje, które weszły później na ścieżkę rozwoju konkurencyjności. Mając to na względzie można zapatrywać się bardziej optymistycznie na przyszłe możliwości realizacji Strategii Lizbońskiej, o ile tylko jej cele będą traktowane przez wszystkie kraje z należytą uwagą i powagą.

Odrodzeniu Strategii i jej wzmocnieniu będzie służyć zapewne dyskusja Rady Europejskiej nad wiosennym raportem Komisji, której punktem wyjścia będzie między innymi wspomniany już wcześniej listopadowy raport Wima Koka.

Dziękując autorom i uczestnikom dyskusji za ich wartościowy wkład, wydawcy tej publikacji mają nadzieję, że przyczyni się ona do lepszego zrozumienia istoty Strategii Lizbońskiej i upowszechnienia wiedzy o jej ważnym znaczeniu dla rozwoju zjednoczonej Europy. Realizacja reform strukturalnych nakreślonych w Strategii jest bardzo istotna również dla nowych krajów członkowskich Unii, po to, aby mogły one lepiej nadrobić dzielący je od najbardziej rozwiniętych krajów Europy dystans.

Pragniemy podziękować CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacji Naukowej za wsparcie w realizacji tego projektu, a Programowi Edukacji Ekonomicznej NBP za dofinansowanie konferencji i publikacji.

Barbara Błaszczyk

Styczeń 2005

I. Strategia Lizbońska na półmetku – Jak poprawić wyniki gospodarcze Europy?¹

Patrick Lenain²

W marcu roku 2000, podczas lizbońskiego spotkania Rady Europejskiej, liderzy Unii Europejskiej³ przyjęli projekt przekształcenia Unii w „najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarkę świata” do roku 2010. To zobowiązanie, nazwane Strategią Lizbońską, znalazło się ostatnio w centrum debat politycznych i akademickich. Dziś, gdy Unia zbliża się do połowy objętego Strategią okresu, pojawiają się wątpliwości dotyczące realności wyznaczonych celów. Ogólne wyniki gospodarcze Unii Europejskiej po roku 2000 są co najwyżej umiarkowane, i niektóre z określonych w Lizbonie zamierzeń wydają się być poza zasięgiem celów możliwych do realizacji.

Dyskusje nad procesem realizacji Strategii sprowadzają się przede wszystkim do prób udzielenia odpowiedzi na dwa główne pytania. Po pierwsze, dlaczego wzrost gospodarczy Unii był tak powolny, mimo przyjęcia Strategii Lizbońskiej? Wystarczającym usprawiedliwieniem nie może być cykliczne spowolnienie gospodarki od 2000 do 2004 roku ani występujące w tym czasie liczne zaburzenia rynkowe, ponieważ wyniki gospodarcze osiągnęte w innych rejonach świata (np. USA) były w tym czasie lepsze. Istnieje obawa, że leżący u podstaw tego spowolnienia brak elastyczności gospodarki europejskiej może również w przyszłości negatywnie wpływać na poziom jej osiągnięć. Związane jest z tym drugie pytanie – czy Strategia Lizbońska w wystarczającym stopniu wpłynęła na priorytety polityki gospodarczej państw członkowskich, a jeśli nie, to co może być zrobione, by wzmocnić i zintensyfikować procesy przekształceń strukturalnych?

¹ Artykuł ten przedstawiony był na konferencji zorganizowanej przez Fundację CASE: „Lisbon Strategy as an effective tool for increasing competitiveness in Europe”, Warszawa, 08.11.2004. Autor uwzględnił cenne komentarze i sugestie uczestników konferencji, i chciałby podziękować w szczególności prof. Markowi Dąbrowskiemu oraz prof. Barbarze Błaszczuk.

² Sądy i opinie zawarte w niniejszej pracy pochodzą od jej autora i nie powinny być traktowane jako stanowisko OECD.

³ Pojęcie „Unia Europejska” autor utożsamia z 15 krajami tworzącymi Unię w czasie przyjęcia Strategii Lizbońskiej, czyli przed dołączeniem nowych państw w roku 2004. Jeżeli użyta będzie inna definicja, zostanie to wyraźnie zaznaczone.

Artykuł ten poświęcony jest zbadaniu dwóch powyższych kwestii. Po krótkim przedstawieniu (w części pierwszej) założeń Strategii Lizbońskiej omówione zostały wyniki gospodarcze Unii w pierwszych latach obecnej dekady i postawiono pytanie o przyczyny ich tak mizernego kształtowania się. Przeprowadzona analiza obejmuje porównanie różnic w PKB między krajami, wykorzystanie czynnika pracy i trendy zmian produktywności. Część druga próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy Strategia proponuje właściwe metody prowadzenia reform polityki gospodarczej w Europie, czy też powinny zostać w niej zastosowane istotne zmiany. Autor wnioskuje, że kierunki proponowanych reform są właściwe i nadal aktualne, jednak sugeruje zawężenie listy priorytetów makroekonomicznych i strukturalnych do tych, które mogą dać efekty ponadkrajowe i których koordynacja może okazać się korzyścią dla wszystkich.

I.1. Co udało się osiągnąć dzięki Strategii Lizbońskiej?

Strategia Lizbońska jest złożonym i ambitnym zobowiązaniem. Liderzy Unii Europejskiej podjęli się zadania przekształcenia Europy do roku 2010 w „najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarkę świata, opartą na wiedzy, zdolną do stabilnego wzrostu, o większej liczbie i lepszej jakości miejsc pracy, o wyższej spójności społecznej i o większej dbałości o środowisko”. Cel ten został dodatkowo rozbudowany podczas kolejnych szczytów europejskich, kiedy to określono dodatkowe priorytety gospodarcze, społeczne i związane z ochroną środowiska⁴. Rada Europejska przyjęła ostatecznie zestaw czternastu wskaźników, podsumowujących poszczególne cele dotyczące gospodarki, zatrudnienia, edukacji, kwestii społecznych, regionalnych i ochrony środowiska⁵. Pięć z tych priorytetów uważanych jest za najbardziej istotne z punktu widzenia gospodarki. Są to: osiągnięcie średniego tempa wzrostu realnego PKB równego 3%⁶; dążenie do osiągnięcia w roku 2010 poziomu zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym równego 70% (co wynosi 6 pkt. proc. więcej niż w roku przyjęcia Strategii); ponad 50% zatrudnienie wśród pracowników starszych (w porównaniu z 38% na początku dekady); ponad 60% zatrudnienia wśród kobiet w porównaniu do 55% w 2004 r. oraz zwiększenie nakładów na badania i rozwój (B&R) z dzisiejszych 2% do 3% PKB (Tabela 1).

⁴ Priorytety te opisane są na stronie internetowej Komisji Europejskiej, pod adresem http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html.

⁵ 14 wskaźników strukturalnych opisuje: PKB per capita, wydajność pracy, stopę zatrudnienia, stopę zatrudnienia wśród osób starszych, poziom edukacji, wydatki na badania i rozwój, inwestycje prywatne, względny poziom cen, zagrożenie ubóstwem, bezrobocie długoterminowe, zróżnicowanie stopy bezrobocia, emisję gazów powodujących efekt cieplarniany, energochłonność gospodarki oraz przewozy towarowe.

⁶ Priorytet trzyprocentowego wzrostu realnego PKB był powszechnie ogłaszany, chociaż nie został umieszczony w oficjalnym sprawozdaniu ze spotkania Rady Europy.

Tabela 1. Główne priorytety Unii Europejskiej do roku 2010

	1997	2001	2010	Spotkanie Rady Europejskiej:
Stopa zatrudnienia, Ogółem	60,7	64,1	70	Lizbona, marzec 2000
W tym wśród osób w wieku 55-64	36,4	38,8	50	Sztokholm, marzec 2001
Wśród kobiet	50,8	55	60	Lizbona, marzec 2000
Efektywny wiek emerytalny	-	60,3	Plus 5	Barcelona, marzec 2002
Wydatki na B&R jako % PKB, Ogółem	1,86	1,98	3	Barcelona, marzec 2002
W tym prywatne	1,1	1,2	2	Barcelona, marzec 2002

Źródło: OECD (2004a).

Jako, że za realizację wielu z powyższych celów odpowiedzialne są wyłącznie rządy państw członkowskich, Strategia Lizbońska oparta jest na „otwartej metodzie koordynacji”. W ramach tej metody Unia powstrzymuje się od tradycyjnej centralizacji polityki gospodarczej, polegając raczej na wzajemnej ocenie osiągnięć poszczególnych krajów. Komisja Europejska dokonuje regularnej oceny wskaźników strukturalnych opisujących procesy realizacji Strategii⁷, a Rada Europejska podczas corocznych, wiosennych spotkań omawia postępy, w miarę potrzeby określając nowe cele. Na rok 2005 planowany jest przegląd osiągnięć, związany z upłynięciem połowy objętego Strategią okresu.

Trudno jest ocenić stopień realizacji celów Strategii zaledwie cztery lata od jej przyjęcia. Strategia miała na celu ożywienie gospodarki Unii Europejskiej w ciągu dekady, i okres kilkuletni nie jest wystarczający do wyciągnięcia wniosków. Ogólnie uznaje się, że przekształcenia strukturalne wynikające ze Strategii mają charakter długookresowy, i nie należy spodziewać się ich natychmiastowych efektów. Zadaniem tej części pracy jest ocena postępów dokonanych w ciągu kilku pierwszych lat, jednakże bez wyciągnięcia wniosków na temat sukcesu bądź porażki w realizacji celów gospodarczych Strategii.

Pierwsza połowa obecnej dekady oceniana jest jako trudna dla gospodarki Unii Europejskiej. Produkcja rosła zrywami, bez tendencji do stabilizowania się. Przeciętny wzrost realnego poziomu PKB w latach 2000-2004 wyniósł zaledwie 1,4% rocznie, czyli mniej niż średnia OECD (2,1%), i znacznie mniej niż zanotowano w USA (2,5%)⁸. Wzrost gospodarczy odbiegał więc daleko od poziomu założonego w Strategii Lizbońskiej (3%). Cóż, warunki zewnętrzne nie były sprzyjające. Podobnie jak w latach 80. i 90., początek dekady przyniósł cykliczne spowolnienie gospodarki. Dodatkową przeszkodą była seria niekorzystnych szoków gospodarczych, w rodzaju pęknięcia „bańki” technologicznej, kurczenia się inwestycji, ataków terrorystycznych, skandali w wielkich korporacjach i wzrostu cen ropy. Jednak negatywne zdarzenia nie tłumaczą wszystkiego. Nie da się ukryć, że większość państw świata poza Europą również bory-

⁷ Aktualne dane dotyczące wskaźników strukturalnych dostępne są na stronie internetowej Komisji Europejskiej, pod adresem <http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>

⁸ Źródło: *OECD Economic Outlook* No. 76. Statistical Appendix.

kała się z tymi problemami, osiągając (oprócz Japonii) lepsze wyniki gospodarcze. W powszechnym odczuciu przyznaje się więc, że Unia Europejska nie rozwija się w wystarczająco szybkim tempie, ryzykując wyprzedzenie przez inne systemy gospodarcze.

Uważna analiza danych statystycznych każe dokonać bardziej ostrożnej oceny, nie modyfikując jej ogólnego wydzźwięku. O ile ogólny wzrost gospodarczy Unii zdecydowanie nie dorównuje osiągnięciom innych części świata, to pod względem wzrostu realnego poziomu PKB *per capita* nie jest już tak źle. Różnica między wynikami gospodarczymi UE oraz USA maleje, gdy uwzględni się zmiany w rozmiarach populacji (Tabela 2). Liczba mieszkańców USA rośnie w szybkim tempie, podczas gdy populacja Europy prawie się nie zmienia. W kategoriach PKB *per capita* rozdźwięk między tempem wzrostu gospodarczego Unii oraz USA nie jest więc już taki duży, ale nadal znaczący.

Utrzymująca się różnica stóp wzrostu PKB *per capita* oznacza jednak, że Europa nie zmniejsza luki dochodowej dzielącej ją od drugiej strony Atlantyku. Co więcej, luka ta może się jeszcze zwiększać (Rysunek 1). Przy PKB *per capita* niższym o ok. 32%, w Unii istnieje duży potencjał nadrobienia zaległości i szansa zmniejszenia różnicy w poziomie dochodu. Fakt, że różnica ta od połowy lat 70. (po imponującym jej zredukowaniu w okresie powojennym) pozostaje w zasadzie stała, lub nawet powoli się zwiększa, nie daje powodów do zadowolenia autorom europejskiej polityki gospodarczej. Bardzo ważną kwestią jest wobec tego zidentyfikowanie czynników ograniczających tempo wzrostu w Europie.

W celu analizy tego zjawiska większość badaczy stosuje narzędzia dekompozycji wzrostu, które, w swojej najprostszej postaci „dzieli” wzrost PKB na dwie części składowe: wzrost wydajności pracy (wielkość produkcji na godzinę pracy) oraz wzrost wykorzystania siły roboczej (całkowita liczba godzin przepracowanych na jedną osobę)⁹. Przy zastosowaniu takiego podejścia, luka między UE a USA została przyporządkowana na dwóch składowych: luka o wysokości 14,4% w wykorzystaniu pracy i luka 16% w wydajności pracy (Tabela 2). Dane te sugerują, że Unia Europejska potrzebuje lepszych wyników zarówno w dziedzinie wydajności pracy, jak i w funkcjonowaniu rynku pracy. To tłumaczy, dlaczego Strategia Lizbońska opiera się na dwóch filarach, które są dyskutowane kolejno w dalszej części artykułu.

⁹ W szczególności, na wzrost realnego poziomu PKB składają się trzy czynniki: praca, wydajność pracy oraz udział zatrudnionych w całej populacji. W rzeczywistości zakres zmienności ostatniego czynnika jest minimalny. Zgodnie z zapisem formalnym:

$$\frac{Y}{POP} = \frac{Y}{EMP * HOURS} \times \frac{EMP * HOURS}{POP_w} \times \frac{POP_w}{POP}$$

gdzie Y oznacza realne PKB, EMP to całkowity poziom zatrudnienia, HOURS to średnia liczba przepracowanych godzin, POPw odpowiada wielkości populacji w wieku produkcyjnym, a POP to populacja całkowita. W kategoriach wzrostu: PKB *per capita* = wydajność pracy + przepracowane godziny + stopa zatrudnienia + udział populacji w wieku produkcyjnym.

Tabela 2. Dekompozycja PKB *per capita*, 2002

	PKB <i>per capita</i>	Efekt wykorzystania zasobów pracy	Efekt wydajności pracy
	a+b	(a)	(b)
Unia Europejska	71,9	85,6	84,0
USA	100	100	100

Źródło: OECD.

I.2. Lizboński cel – wzmacnianie wzrostu zatrudnienia

Jednym z głównych celów Strategii Lizbońskiej jest zwiększanie poziomu zatrudnienia dzięki reformom rynku pracy. Rządy starają się zachęcać do podejmowania pracy, skłaniać do umiarkowania we wzroście płac, ograniczać poziom opodatkowania pracy, wprowadzać bardziej elastyczne rozwiązania regulujące rynki, czy zainteresować pracą osoby wykluczone i nieaktywne zawodowo. Proces przekształcania rynków rozpoczął się w połowie lat 90., wraz z reformą publicznego systemu emerytalnego we Francji oraz rozpoczęciem programu Agenda 2010 w Niemczech. Efektem nowej polityki był znaczny wzrost zatrudnienia w drugiej połowie dekady. Ponieważ niedawne spowolnienie gospodarki nie przyniosło spadku zatrudnienia, można przypuszczać, że zależność między poziomem zatrudnienia a fazą cyklu gospodarczego uległa osłabieniu.

Warunki na rynku pracy nie poprawiły się identycznie dla wszystkich grup pracowników. Z punktu widzenia mężczyzn w wieku co najwyżej średnim (grupy już wcześniej dominującej pod względem udziału w podaży pracy) zmiany były niewielkie. Wzrosło za to zatrudnienie wśród grup stosunkowo słabo reprezentowanych w zasobach siły roboczej, w szczególności kobiet oraz osób starszych (Tabela 3). Wzrost zatrudnienia kobiet wynikał nie tylko ze zmian kulturowych, ale związany był też z rozwojem sektora usług (jako zatrudniającego głównie kobiety), a także ze zniesieniem ograniczeń dotyczących pracy w niepełnym wymiarze czasu oraz umów terminowych. Wyższy udział osób starszych wynikał z rezygnacji z programów przyspieszonego przechodzenia na emeryturę, zachęcających uprzednio do kończenia aktywności zawodowej w stosunkowo wczesnym wieku.

W procesie realizacji celów Strategii Lizbońskiej został więc osiągnięty pewien postęp. Osiągnięcie ogólnej stopy zatrudnienia równej 70% w roku 2010 (jak zakładali przywódcy państw UE) wymagałoby jednak podwojenia dzisiejszego tempa wzrostu zatrudnienia, co wydaje się być zadaniem zbyt ambitnym¹⁰. Podobnie trudne może być

¹⁰ Całkowite zatrudnienie w UE w latach 2000-2004 rosło o 0,7% rocznie. Osiągnięcie celu wyznaczonego w Strategii Lizbońskiej wymagałoby tempa wzrostu równego 1,4% rocznie.

Tabela 3. Tendencja wzrostowa stóp zatrudnienia

	1992	1995	2000	2003
Całkowita stopa zatrudnienia, w tym:	61,2	60,1	63,4	64,4
– Mężczyźni	72,8	70,5	72,8	72,7
– Kobiety	49,7	49,7	54,1	56,1
– Pracownicy starsi (55-64 lata)	36,3	36,0	37,8	41,7

Źródło: EU structural indicator database.

osiągnięcie kolejnego celu Strategii, dotyczącego stopy zatrudnienia wśród osób starszych: w latach 2000-2003 jej wzrost wyniósł aż 4 pkt. proc., ale uzyskanie w roku 2010 poziomu 50% wymagałoby dalszego utrzymania równie wysokiego tempa. Stopa zatrudnienia kobiet wzrosła w okresie 2000-2003 o 2 pkt. proc., i chociaż osiągnięcie przez nią wartości 60% w roku 2010 wydaje się być celem ambitnym, to jednak realnym. Dalsze włączanie niedostatecznie reprezentowanych grup społecznych do zasobów siły roboczej wymaga kolejnych reform zwiększających zachęty do podejmowania pracy i znoszących ograniczenia w dostępie do rynku. Kwestiom tym poświęcone są dwa kolejne podrozdziały.

Starsi pracownicy

Prowadzona wcześniej polityka rynku pracy zachęcała do wczesnego kończenia kariery zawodowej. Realizowane były programy przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem oficjalnego wieku emerytalnego, a systemy emerytalne zawierały rozwiązania zniechęcające do pracy po przekroczeniu tego wieku. W związku ze zbliżającym się spadkiem liczebności populacji w wieku produkcyjnym, kwestia zatrudnienia osób starszych staje się szczególnie istotna dla prowadzonej polityki. Niedawne badania OECD wskazują, że systemy emerytalne i rozwiązania dotyczące transferów społecznych są w stanie wpłynąć na zachowania indywidualne, zachęcając do przedwczesnego korzystania z oferowanych przez nie możliwości (Duval, 2003). Badania empiryczne dowodzą, że jednostkowe decyzje podejmowane przez osoby starsze, dotyczące opuszczenia bądź pozostania na rynku pracy, zależą głównie od podstawowych cech systemów emerytur i zabezpieczeń społecznych. W wielu państwach (szczególnie należących do kontynentalnej części Europy) największy wpływ na decyzje o wcześniejszym przejściu na emeryturę mają trzy czynniki: a) wiek uprawniający do świadczeń emerytalnych, b) poziom tych świadczeń, oraz c) spodziewane korzyści wynikające z kontynuowania kariery zawodowej.

Standardowy wiek emerytalny bardzo znacząco wpływa na decyzje o przejściu na emeryturę. Pracownicy opuszczają rynek pracy z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego, o ile nie uczynili tego wcześniej. Odzwierciedla to głęboko zakorzenioną tradycję

cję przechodzenia na emeryturę w pewnym „zwyczajowym” wieku. Dodatkowo, w pewnych przypadkach istnieć mogą zakazy kontynuowania pracy po przekroczeniu wieku emerytalnego, nawet mimo wyrażania przez pracownika takiej chęci. Wewnątrz OECD występuje zróżnicowanie wieku uprawniającego do pełnych świadczeń emerytalnych, najniższy jest on m.in. we Francji i Turcji (60 lat), najwyższy (67) np. w Islandii i Norwegii.

Indywidualne decyzje o przejściu na emeryturę zależą także od wysokości świadczeń emerytalnych. W celu analizy zróżnicowania wysokości świadczeń oszacowano (OECD) spodziewane wartości stopy zastąpienia w ciągu pięciu lat po przekroczeniu wieku 60 i 65 lat. Szacunki uwzględniają bieżące reformy systemów emerytalnych. Wykazują one, że efektem różnorodności rozwiązań stosowanych aktualnie w krajach OECD jest znaczne zróżnicowanie wysokości świadczeń emerytalnych. Przykładowo, stopa zastąpienia dla osoby w wieku 60 lat waha się od zera (jeżeli najniższy wiek uprawniający do ubiegania się o emeryturę wynosi np. 65 lat) do 70% w krajach o najbardziej „szczodrych” systemach emerytalnych. Wybór między zakończeniem a ewentualnym kontynuowaniem kariery zawodowej zależy także od szeregu innych czynników finansowych: wysokości dodatkowych świadczeń emerytalnych, do których nabiera się prawa dzięki przedłużeniu stażu pracy, świadczeń emerytalnych utraconych z powodu późniejszego przejścia na emeryturę, czy ze związanym z aktywnością zawodową dłuższym opłacaniem składek emerytalnych. Konsekwencje finansowe decyzji o zasileniu (lub nie) szeregów emerytów mogą być wobec tego bardzo różne, w zależności od wymienionych wyżej czynników.

Dane zebrane przez OECD wskazują, że efekty finansowe kontynuowania pracy po przekroczeniu wieku emerytalnego mogą być bardzo różne, i są zależne od rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w poszczególnych państwach. Ogólnie, decyzja taka nie jest korzystna w krajach Europy kontynentalnej (z kilkoma wyjątkami), bardziej opłaca się zaś w krajach skandynawskich, w krajach anglojęzycznych oraz w Japonii. Wynika to z dwóch czynników: wysokiej stopy zastąpienia, przez co kontynuowanie pracy staje się mało atrakcyjne (w porównaniu z opcją korzystania z należnych świadczeń), oraz/lub braku „neutralności aktuarialnej” antycypowanego przejścia na emeryturę lub pozostania w pracy¹¹.

¹¹ Późniejsze przejście na emeryturę wiąże się z kosztami wynikającymi z dłuższego opłacania składek emerytalnych, oraz niepobierania świadczeń emerytalnych w okresie kontynuowania pracy. Może za to przynieść korzyści z tytułu zwiększenia przyszłych świadczeń emerytalnych, przysługującemu dzięki wydłużeniu okresu aktywności zawodowej (co łączy się z dłuższym opłacaniem składek). System emerytalny jest „neutralny aktuarialnie”, gdy dzisiejsze wartości strumieni tych (przyszłych) kosztów oraz przychodów związanych z opóźnieniem przejścia na emeryturę są równe. Dochody otrzymane z tytułu pracy nie są tu brane pod uwagę (przyp. tłum.).

W celu skwantyfikowania różnic występujących w tej dziedzinie między poszczególnymi krajami, w OECD opracowano wskaźnik opisujący wynik finansowy netto przedłużania pracy zawodowej. Wskaźnik ten, nazwany *ukrytym podatkiem od kontynuowania pracy*, definiowany jest jako spadek dzisiejszej wartości strumienia przyszłych świadczeń emerytalnych, związany z opóźnieniem przejścia na emeryturę (wynikający z krótszego okresu pobierania świadczeń, uwzględniający jednak możliwy wzrost ich wysokości z tytułu wydłużenia okresu składowego), powiększony o koszty wynikające z dłuższego opłacania składek emerytalnych. Podatek ten rośnie gwałtownie w miarę starzenia się pracowników. W standardowych systemach emerytalnych nie jest wysoki dla osób w wieku 55 lat (wynosząc średnio 5%), ale dla 60-latków rośnie już do ok. 30%.

Wartość wskaźnika znacznie różni się między krajami. W systemach bliskich neutralności aktuarialnej podatek ukryty jest raczej niski, jako że koszty związane z kontynuowaniem pracy wynagradzane są płynącymi stąd korzyściami. W większości krajów przedłużanie aktywności zawodowej okazuje się jednak nieopłacalne, jako że koszty przewyższają korzyści. Starsi pracownicy, dla których ukryty podatek jest wysoki, są w ten sposób zachęceni do skorzystania z przysługujących im świadczeń emerytalnych i definitywnego opuszczenia rynku pracy.

W wielu krajach OECD istnieją także inne – prócz standardowych – procedury wycofywania się z rynku pracy przez starszych pracowników. Należą do nich np. wcześniejsze emerytury, czyli rozwiązania umożliwiające zakończenie kariery zawodowej na długo przed osiągnięciem wieku uprawniającego do pełni świadczeń emerytalnych. Metody te wywierają silny wpływ na decyzje indywidualne, jako że oferują zwykle wysoką stopę zastąpienia, oraz prawo do dodatkowych świadczeń, nabywane w niektórych przypadkach mimo redukcji wysokości składki. Badania OECD poświęcone wczesnemu przechodzeniu na emeryturę (związanemu zwykle z wcześniejszym okresem bezrobocia) wskazują, że stopa ukrytego podatku od kontynuowania pracy dla pracowników w wieku 55 lat wynosi 30% (wartość średnia dla krajów OECD, w poszczególnych państwach może znacznie odbiegać od tego poziomu). Uwzględniając procedury wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, kraje Europy kontynentalnej charakteryzują się stopami tego podatku znacznie wyższymi od średniej, w niektórych przypadkach osiągając nawet 100% (Rysunek 2).

Z danych zebranych przez OECD wynika także, że współczynnik partycypacji osób starszych w rynku pracy jest bardzo wrażliwy na bodźce finansowe wynikające z ukrytego podatku od kontynuowania pracy. Oznacza to, że znacząca przebudowa systemów emerytur i transferów społecznych, związana z wycofaniem możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz z zapewnieniem neutralności aktuarialnej wobec osób starszych, mogłaby przynieść bardzo znaczące efekty.

Zbadanie charakteru i siły tych efektów ma bardzo duże znaczenie, umożliwiając opracowanie właściwych reform prowadzonej polityki gospodarczej. W OECD prowadzono w związku z tym badania poświęcone próbom oszacowania wpływu parametrów systemu emerytalnego na współczynnik partycypacji osób starszych w rynku pracy. Proste szacunki z użyciem wartości nominalnych, sugerują (przykładowo), że spadek stopy podatku ukrytego o 10 pkt. proc. zmniejszyłby spadek partycypacji osób starszych o 3-4 pkt. proc. Analiza wielowariantowa oparta na regresji panelowej wykazuje słabszą, lecz wciąż bardzo istotną zależność.

Używając tych samych wskaźników elastyczności przeprowadzono analizę modelową w celu oceny potencjalnych skutków przekształcenia systemu emerytalnego. Wyniki tej symulacji sugerują, że likwidacja procedur wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz zapewnienie neutralności aktuarialnej systemu wobec osób starszych wywarłyby silny, pozytywny efekt na współczynnik partycypacji osób starszych w rynku pracy (Rysunek 3). Zniesienie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę wydaje się być najprostszą metodą podniesienia poziomu współczynnika. W krajach, gdzie korzystanie z tej opcji jest bardzo częste (np. w Belgii, Francji, Niemczech), jej usunięcie zwiększyłoby współczynnik partycypacji grupy wiekowej 55-64 lata w rynku pracy od 6 do 15 pkt. proc.

Praca kobiet

Udział kobiet w sile roboczej krajów OECD wzrastał w ciągu ostatnich dziesięcioleci. Udział ten w poszczególnych państwach wciąż bywa bardzo różny, częściowo z powodu norm kulturowych i społecznych. Jednak badania OECD wskazują, że działania rządów – w szczególności w zakresie opodatkowania drugiego dochodu w rodzinie, regulacji dotyczących czasu pracy i dofinansowania opieki nad dziećmi – wpływają znacząco na ten udział (Jaumotte, 2003). Oznacza to, że odpowiednia polityka jest w stanie dużo zdziałać, aby zwiększyć liczbę aktywnych zawodowo kobiet, przynajmniej w niektórych krajach.

W większości państw członkowskich OECD osoby stanowiące drugie źródło dochodów gospodarstwa domowego (czyli zwykle żony) płacą podatki naliczane według wyższej stopy niż osoby samotne. Wpływa to na zmniejszenie współczynnika partycypacji kobiet w rynku pracy. Przyczyną wyższych obciążeń fiskalnych jest fakt, że wspólny dochód małżonków opodatkowany jest wyższą stawką krańcową podatku; dodatkowo w niektórych przypadkach występują ulgi podatkowe z tytułu utrzymywania niepracującego współmałżonka, tracone w przypadku podjęcia pracy przez obie osoby. Warto zauważyć, że w krajach o wysokim udziale kobiet aktywnych zawodowo (należą do nich kra-

je skandynawskie, Austria, Francja, czy Wielka Brytania) stosowane jest zwykle korzystne opodatkowanie „drugiego źródła dochodów”.

Możliwość podjęcia pracy w niepełnym wymiarze godzin dodatkowo zwiększa współczynnik partycypacji kobiet w rynku pracy, umożliwiając łączenie pracy zawodowej z opieką nad dziećmi. Kraje OECD o elastycznych regulacjach czasu pracy notują na ogół wyższą aktywność zawodową kobiet. Usuwanie przeszkód utrudniających pracę w niepełnym wymiarze zwiększa więc partycypację kobiet.

Rodziny z małymi dziećmi są w różny sposób wspierane przez rządy. Pomoc polegać może na płatnych urloпах wychowawczych, subsydiowaniu opieki nad dziećmi, czy dotowaniu tego typu gospodarstw domowych poprzez zasiłki rodzinne bądź dodatki na dziecko. Płatne urlopy wychowawcze zwiększają współczynnik partycypacji kobiet w rynku pracy – pod warunkiem, że nie trwają za długo. Jak oszacowano w badaniu OECD, urlop dłuższy niż ok. 20 tygodni może mieć negatywny wpływ na umiejętności poszukiwane na rynku pracy, utrudniając podjęcie dalszej pracy zawodowej. Dopłaty do opieki nad dziećmi zmniejszają koszty ponoszone przez gospodarstwa domowe, zwiększając wynik finansowy netto płatnego zatrudnienia. Z drugiej strony, dotacje związane z posiadaniem dzieci zwiększają dochód rodziny, redukując atrakcyjność finansowego aspektu podejmowania pracy, i zmniejszając partycypację kobiet w rynku.

Na współczynnik partycypacji kobiet wpływają także inne działania rządów. Przykładowo, zbyt daleko posunięte regulacje rynku usług wpływają na zmniejszenie zatrudnienia w tym sektorze, będącym głównym „pracodawcą” kobiet. Rozwiązania mające na celu zwiększenie przychodów z tytułu pracy (typu „*make-work-pay*”, jak „*Earned Income Tax Credit*” w USA bądź „*Prime Pour l'Emploi*” we Francji) zdecydowanie podnoszą odsetek aktywnych zawodowo wśród najniżej zarabiających, w szczególności – wśród samotnych matek. Chociaż zależności te nie są niczym nowym ani zaskakującym, w niedawnych badaniach OECD próbowano ocenić siłę wpływu poszczególnych (politycznych i innych) czynników kształtujących współczynnik partycypacji kobiet w rynku pracy. Estymowany był (metodą ekonometrycznej analizy wielu zmiennych) wpływ różnego rodzaju modyfikacji prowadzonej polityki na partycypację kobiet. Oszacowano, że przyjęcie we wszystkich krajach OECD „prozatrudnieniowej” polityki w zakresie opodatkowania i wspierania opieki nad dziećmi przyniosłoby w efekcie wzrost współczynnika partycypacji kobiet w rynku pracy o około 10 pkt. proc.

Badania OECD wskazują, że usunięcie rozwiązań zniechęcających do podejmowania pracy, oraz barier utrudniających podejmowanie pracy może istotnie przyczynić się do wzrostu stóp zatrudnienia. Samo zachęcanie pewnych grup społecznych do podejmowania pracy nie jest jednak wystarczające. Niezbędne są też działania w celu zwiększenia

szenia popytu na pracowników starszych (np. poprzez promowanie kształcenia ustawicznego), inaczej osoby o przestarzałych kwalifikacjach nie znajdują po prostu pracy.

Dygresja o czasie pracy

Przedmiotem zainteresowania Strategii Lizbońskiej jest przede wszystkim, i słusznie, stopa zatrudnienia: jej wartość w Unii Europejskiej jest niska, w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi. Innym ważnym czynnikiem, obniżającym wykorzystanie czynnika pracy w UE jest krótki czas pracy (Tabela 4).

O ile długość czasu pracy w USA nie uległa prawie zmianie w ciągu ostatnich 30 lat, o tyle w Europie spadła o 17%. W efekcie przeciętny amerykański pracownik spędza w pracy 1815 godzin rocznie, podczas gdy europejski zaledwie 1580. W dużych państwach Europy (Francja czy Niemcy), gdzie pracuje się jeszcze krócej, średni czas pracy jest o 25% krótszy niż w USA. Oznacza to gorsze wykorzystanie zasobów siły roboczej, i niższy poziom PKB *per capita*. Różnice te wynikają z wielu czynników, do których należą krótszy tydzień pracy, dłuższe płatne urlopy, czy więcej możliwości nieobecności w pracy z powodów niezwiązanych z wypoczynkiem (OECD, 2004b).

Tabela 4. Dlaczego w Europie spadła podaż pracy? Zmiana procentowa w okresie 1970-2002

	Czas pracy (godziny) na mieszkańca	Czas pracy (godziny) na pracownika	Stopa zatrudnienia	Udział populacji w wieku produkcyjnym
Stany Zjednoczone	20,0	-3,1	18,0	5,0
EU-15	-12,6	-16,8	-1,6	6,8
Niemcy	-17,1	-24,8	2,5	7,6
Francja	-23,5	-21,9	-6,9	5,4

Źródło: OECD Employment Outlook: 2004.

Rządy są świadome związanych z tym kosztów makroekonomicznych, i (w niektórych przypadkach) rozpoczęły stopniowe wdrażanie rozwiązań umożliwiających liberalizację czasu pracy. O dziwo, mimo istotności opisanych procesów, Strategia Lizbońska nie obejmuje tej tematyki. Nowa wersja Strategii powinna uwzględnić zbyt niskie wykorzystanie zasobów siły roboczej w Europie, umieszczając deregulację czasu pracy wśród swych postulatów.

1.3. Cel szybszego wzrostu produktywności

Między połową lat 70. a połową lat 90. gospodarka europejska zwiększała swoją wydajność w bardzo szybkim tempie. Ten gwałtowny wzrost produktywności odbywał

się dzięki przyspieszonej modernizacji gospodarki, podnoszeniu kwalifikacji pracowników oraz wysokiemu poziomowi inwestycji prywatnych i publicznych. Szybki wzrost wydajności w Europie uległ jednak spowolnieniu, poczynając od drugiej połowy lat 90., podczas gdy w USA notowano w tym czasie znaczne przyspieszenie tempa wzrostu wydajności (Tabela 5 i Rysunek 4).

Różnice w tempie wzrostu wydajności występowały także w czasie niedawnego spowolnienia gospodarczego – co sugeruje, że ich przyczyny mogą być głębsze. Tę część pracy rozpoczniemy omówieniem poziomów wydajności w poszczególnych krajach: Europa pochwalić się może wysoką wydajnością, chociaż nie aż tak wysoką, jak wynikałoby z wielu szacunków. W następnej kolejności analizowane będzie zróżnicowanie *wzrostu* produktywności: Unii Europejskiej grozi spowolnienie gospodarcze, któremu zaradzić można poprzez tworzenie warunków bardziej sprzyjających zwiększaniu wydajności.

Tabela 5. Spowolnienie wzrostu wydajności pracy w UE

	USA	EU11 ¹²
1970-1980	1,6	3,6
1980-1990	1,4	2,3
1990-1995	1,2	2,5
1995-2003	2,2	1,6

Źródło: OECD Productivity Database.

Poziom wydajności w UE jest dość wysoki w porównaniu z USA

Po etapie nadrabiania opóźnień w okresie powojennym, większość państw europejskich osiągnęła imponujące wyniki w wydajności pracy. Porównania poziomów wydajności pomiędzy krajami powinny być jednak prowadzone z dużą ostrożnością¹³:

- Produktywność jest miarą wydajności osób zatrudnionych, nie zaś całej populacji w wieku produkcyjnym. W krajach o niskim poziomie zatrudnienia pracownicy będą prawdopodobnie lepiej wykształceni, i przez to bardziej wydajni niż wynikałoby to ze średniej. Wykluczenie z analizy osób o niższych kwalifikacjach oznacza przeszacowanie poziomu produktywności. Z drugiej strony, w systemach gospodarczych bliskich pełnego zatrudnienia osoby o niskich kwalifikacjach znajdują prawdopodobnie pracę, co wpłynie na obniżenie wskaźnika mierzącego wydajność. Dla skorygowania wpływu tych zjawisk, Blanchard (2004) zastępuje francuski rozkład płac amerykańskim, w celu uwzględnienia „nadreprezentacji” wysoko wykwalifikowanych pracowników w drugim z tych krajów. Dochodzi do wniosku,

¹² „EU 11” bez Austrii, Grecji, Luksemburga oraz Portugalii, dla których nie były dostępne dane dotyczące liczby przepracowanych godzin.

¹³ Więcej informacji dotyczących tego typu problemów statystycznych: Ahmad et al. (2003) oraz OECD (2003).

że poziom wydajności gospodarki Francji powinien być obniżony o 6%, aby zneutralizować wpływ tej nadreprezentacji.

- Cette (2004) proponuje inną metodę, opartą na różnicach między stopami zatrudnienia w poszczególnych grupach wiekowych. Zakłada, że pracownicy młodzi (jako niedoświadczeni) są mniej wydajni od tych w wieku średnim, z kolei produktywność osób starszych spada z powodu „zużycia kapitału ludzkiego”. Zarówno młodzi, jak i starsi są stosunkowo słabo reprezentowani w zasobach siły roboczej Europy, co powoduje zawyżenie poziomu wydajności. W przypadku Francji autor szacuje stopień tego „zawyżenia” na około 7,5 pkt. proc. w porównaniu z USA. Inna korekta poziomów wydajności dotyczy różnicy w liczbie przepracowywanych godzin. Z danych zebranych przez Cette (2004) wynika, że produktywność jest negatywnie skorelowana z długością czasu pracy, co odpowiada malejącemu produktowi krańcowemu pracy w czasie. Autor zakłada, że wydłużenie czasu pracy oznacza spadek wydajności pracowników. Dla Francji postuluje w związku z tym obniżenie poziomu wydajności o 5 pkt. proc.
- Przytoczone powyżej dane dotyczą wydajności pracy. Jako że nie uwzględniają one relacji między nakładami pracy a kapitałem¹⁴, nie mierzą wydajności wynikającej z technologii (czyli tzw. reszty Solowa). Okazuje się, że pracownicy europejscy mają do dyspozycji większe zasoby kapitału, co z kolei wynika z wyższego kosztu pracy (w stosunku do kapitału) oraz z postępującego od wielu lat procesu substytucji. Blanchard (2004) szacuje, że stosunek kapitału do pracy we Francji jest o ok. 30% wyższy niż w USA, co oznacza korektę poziomu wydajności o kolejne 10% w celu określenia całkowitej produktywności czynników (TFP).

Podsumowując, można przypuszczać, że posługiwanie się prostymi analizami wzrostu może powodować zawyżenie poziomu produktywności w Europie. Nie jest wobec tego wykluczone, że poziom wydajności pracy w UE wciąż nie osiąga wartości notowanych w USA. Oznaczałoby to, że wciąż istnieją możliwości rozwoju związane z „domykaniem” luki, a także, że spadek tempa wzrostu produktywności datujący się od lat 90. stanowi powód do niepokoju.

Odwroćenie trendu wyrównywania poziomów produktywności od połowy lat 90.

Okres powojenny związany był z szybkim wzrostem produktywności w wielu krajach świata. Proces ten związany był z „pogonią” za USA, przodującą gospodarką świata. Przez prawie całe drugie półwiecze XX wieku produktywność w Unii Europejskiej

¹⁴ Zgodnie z funkcją produkcji Cobba-Douglasa wydajność pracy może być zapisana jako $\hat{Y} - \hat{N} = \hat{T} + (1 - \alpha) \cdot (\hat{K} - \hat{N})$, gdzie TFP to całkowita produktywność czynników produkcji, K odpowiada zasobom kapitału, a $\hat{}$ oznacza procentową wartość zmiany.

rosła szybciej niż w Stanach Zjednoczonych, pozwalając na zmniejszanie różnic w poziomach PKB *per capita* i dochodu. Od połowy lat 90. proces „zamykania luki” związanej z różnicą poziomów wydajności uległ jednak zatrzymaniu, a wręcz odwróceniu. Zwrot ten, pierwotnie traktowany jako zjawisko chwilowe, wydaje się jednak być trwałe – co potwierdzają najnowsze statystyki rachunków narodowych.

Po roku 1995 po dwóch stronach Atlantyku zaobserwowano niezależne, przeciwstawne procesy. Wzrost produktywności przyspieszył w USA, zwolnił natomiast w Unii Europejskiej. Oznaczało to zwiększenie różnicy w poziomach wydajności; różnica ta niezmiennie malała w ciągu poprzednich dziesięcioleci (Tabela 5). Z powodu dużej liczby czynników wpływających na wydajność, w tym: akumulacji kapitału materialnego i ludzkiego, postępu technologicznego, metod zarządzania, jakości instytucji czy prowadzonej polityki, określenie przyczyn takiego stanu rzeczy jest co najmniej trudne. Duża część opisującej ten temat literatury poświęcona jest kwestii rozprzestrzeniania się technologii informacji i komunikacji (ICT), jako przyczyny przyspieszenia tempa wzrostu produktywności w USA – szczególnie w sektorach produkujących bądź wykorzystujących tego typu technologie (np. Jorgenson et al., 2004). Z drugiej strony, szczegółowa analiza empiryczna prowadzona przez różnych autorów wskazuje, że Europę mogło ominąć przyspieszenie wzrostu wydajności związane z rozwojem ICT (Cette, 2004).

Ponadto wdrażane w Europie polityki „przyjazne” pracownikom mogą dodatkowo zmniejszać wzrost produktywności. Może to się odbywać dwiema drogami:

Po pierwsze, może nastąpić spowolnienie bądź odwrócenie trendu substytucji między kapitałem a pracą. Zmiany w wydajności pracy zależne są od dwóch czynników: akumulacji kapitału przypadającej na pracownika (np. poziomu i jakości wyposażenia), oraz zmian całkowitej produktywności czynników (TFP; wynikającej np. z zewnętrznego postępu technicznego). Porozumienia płacowe i ograniczenia podatków nakładanych na pracę, częste w Europie w drugiej połowie lat 90., ograniczyły względny koszt pracy zachęcając do zastępowania nią kapitału. Proces ten odzwierciedla osiągnięcie nowego punktu równowagi, w którym proporcje czynników produkcji przesunięte zostaną w stronę większego udziału pracy. Z danych statystycznych wynika, że od połowy lat 90. w Europie następowało spowolnienie zastępowania pracy kapitałem, podczas gdy w USA proces ten przyspieszał (Rysunek 5).

Po drugie, większe („pogłębione”) wykorzystanie zasobów siły roboczej może prowadzić do spadku przeciętnej jakości pracy. Przykładowo, obniżenie kosztów pracy może uczynić opłacalnym zatrudnianie pracowników nisko wykwalifikowanych, poprzednio wykluczonych z rynku pracy ze względu na zbyt niską produktywność krajową. Obniżenie jakości pracy może oznaczać niższy poziom wydajności mierzonej tradycyjnie, czyli bez uwzględniania jakości czynników produkcji.

Jeżeli w Europie rzeczywiście zachodzi – jak przyjmują autorzy Strategii Lizbońskiej – długotrwały proces zwiększania wykorzystania zasobów pracy, wzrost produktywności także w następnych latach będzie co najwyżej umiarkowany. Niekorzystnych procesów można jednak uniknąć dzięki połączeniu prozatrudnieniowych priorytetów Strategii z polityką zwiększania wydajności poprzez wspieranie wzrostu całkowitej produktywności czynników.

Regulacje rynków produktów a produktywność

Coraz więcej zjawisk potwierdza teorię, zgodnie z którą poziom konkurencji na rynkach produktów ma istotny wpływ na produktywność. Dzieje się tak dlatego, że działania i rozwiązania instytucjonalne wspierające konkurencję są ważnym czynnikiem zachęcającym przedsiębiorstwa do szukania korzyści w zwiększaniu efektywności, poprzez adaptację lepszych rozwiązań technologicznych lub organizacyjnych. Rządy wielu krajów OECD doceniają pozytywny wpływ reform dotyczących regulacji rynków, wprowadzając bardziej konkurencyjne warunki funkcjonowania przedsiębiorstw działających na rynkach. Dążenie do stworzenia wspólnego rynku produktów i usług w Europie spowodowało zwiększenie presji konkurencyjnej, wynikającej z ułatwienia realizacji przedsięwzięć wykraczających poza granice danego kraju. Proces integracji Europy przyczynił się także do istotnych przekształceń sieciowych gałęzi przemysłu, dzięki prywatyzacji i otwieraniu dla potencjalnych konkurentów rynków tradycyjnie zdominowanych przez monopole.

Efektom niedawnych badań było zidentyfikowanie szeregu procesów, dzięki którym regulacje rynków produktów mogą wpływać na poziom produktywności. Według Komisji Europejskiej (2004) efekt *bezpośredni* wywierany przez rynki produktów na wydajność (wynikający ze spadku kosztów działalności rynkowej oraz znoszenia ograniczeń w dostępie do rynków) nie jest duży. Z drugiej strony, w tym samym badaniu wpływ *pośredni* oceniono jako istotny. Wyróżnia się trzy rodzaje efektów pośrednich. *Po pierwsze*, wynikające ze wzrostu konkurencji ograniczenie narzutów i marż prowadzi do poprawy efektywności alokacji zasobów, dzięki lepszemu zaspokojeniu popytu zgłaszanego przez konsumentów. *Po drugie*, nasilona konkurencja prowadzi do wyższej *efektywności produkcji*, poprzez zwiększone wykorzystanie czynników produkcji. *Po trzecie* w końcu, większa konkurencja zachęca firmy do innowacyjności i kierowania się ku nowym rozwiązaniom technologicznym. Efekty pierwszych dwóch procesów są raczej jednorazowe, osiągnane stosunkowo szybko w wyniku dostosowywania się przedsiębiorstw do funkcjonowania w nowych, bardziej konkurencyjnych warunkach. Wpływ pośredni trzeciego typu wywierany jest z większym opóźnieniem, ale i trwalsze

są jego skutki: innowacyjność i nowości technologiczne w przedsiębiorstwach mogą przyczynić się do trwałego, znacznego przyspieszenia wzrostu produktywności. Nie stanie się to jednak „z dnia na dzień”, ponieważ uzależnione jest od długotrwałego procesu rozwijania zdolności innowacyjnych.

Najnowsze statystyki sugerują przyspieszenie wzrostu wykorzystania zasobów siły roboczej w Europie, związane z zapoczątkowaniem przez rządy procesów reformowania rynków pracy oraz wprowadzania polityki prozatrudnieniowej. Z drugiej strony, od połowy lat 90. nastąpiło spowolnienie tempa wzrostu produktywności, co po części stanowi przejściowy efekt procesu zwiększania wykorzystania zasobów siły roboczej. Dwoistość ta świadczy o konieczności łączenia działań prozatrudnieniowych ze wspierającymi wzrost produktywności. Kolejny rozdział przedstawia, w jaki sposób w realizacji obu tych priorytetów pomocna być może Strategia Lizbońska.

I.4. Ku pomyślnej realizacji Strategii Lizbońskiej?

Porównanie rzeczywistych wyników gospodarczych Europy z pierwotnymi założeniami może być rozczarowujące. Analitycy i obserwatorzy wyrażają zaniepokojenie procesem realizacji zamierzeń Strategii Lizbońskiej, powątpiewając w możliwość osiągnięcia jej celów. Grupa Wysokiego Szczebla (The High Level Group) pod przewodnictwem Wima Koka, odpowiedzialna za przygotowanie oceny postępów w połowie okresu objętego Strategią, doszła do następującego wniosku: „Zbyt wiele celów nie zostanie zrealizowanych. Europa zostaje w tyle zarówno za USA, jak i za Azją, i przed jej społecznością stoi trudne zadanie” (Kok, 2004). Oceniając rozwój gospodarczy, Komisja Europejska (2004) stwierdza: „biorąc pod uwagę, że stopa wzrostu w Unii spada od drugiej połowy lat 90., a prognozy średnio- i długoterminowe zakładają kontynuację tego trendu, konieczne jest pilnie uaktualnienie Strategii”. W tym samym tonie wypowiada się OECD (2004): „analiza średniookresowa [...] wskazuje, że cele te nie będą osiągnięte drogą kontynuowania dzisiejszej polityki”. IMF (2004) podsumowuje natomiast negocjacje ze strefą euro w sposób następujący: „panuje pełne porozumienie co do faktu, że należy wesprzeć wzrost poprzez reformy strukturalne, zgodnie ze Strategią Lizbońską. Długookresowe tempo wzrostu gospodarczego ocenia się jako niewystarczające, a europejski model społeczno-gospodarczy powinien zostać zmodyfikowany tak, aby umożliwić skorzystanie z szans oferowanych przez globalizację i nowe technologie, oraz sprostanie wyzwaniom związanym ze starzeniem się populacji”.

Rozczarowanie z tytułu niedużych postępów dokonanych do tej pory staje się zrozumiałe, jeśli weźmiemy pod uwagę historyczny kontekst opracowania i przyjęcia Strategii Lizbońskiej. W marcu 2000 r., podczas spotkania liderów Unii w Lizbonie, gospodarka Europy przechodziła szczytową fazę cyklu gospodarczego, a giełdy notowały rekordowe wyniki¹⁵. Stopa wzrostu realnego PKB w roku 2000 osiągnąć miała 3,8% – poziom nieobserwowany od późnych lat 80. Bezrobocie spadło o 2 punkty procentowe w ciągu zaledwie dwóch lat. Ogólnie, system gospodarczy wydawał się wchodzić w nową erę technologii informacji i wiedzy – jednym słowem, łatwo było o przesadny optymizm. Z dzisiejszego punktu widzenia założenia poczynione podczas lizbońskiego spotkania Rady Europejskiej wydają się być zbyt optymistyczne.

Potrzebny jest szeroki program reform

W świetle tych różnorodnych wyzwań, Europa nie ma innego wyjścia jak oprzeć się na ambitnym planie gospodarczym. UE musi zmierzyć się z przyspieszeniem tempa innowacji technologicznych w USA, przyczyniającym się do zdobywania przez przedsiębiorstwa amerykańskie coraz większego udziału w rynku produktów i usług związanych z wiedzą. Dalej, trzeba podjąć wyzwanie związane ze „zrywem gospodarczym” Chin oraz Indii i ich przewagą na rynkach opartych głównie na pracy. Oprócz kwestii „zewnątrznych” istnieją także problemy wewnętrzne, związane chociażby z finansowaniem systemów opieki społecznej, bądź ze starzeniem się społeczeństwa. Coraz powszechniejszy staje się pogląd, że gospodarka Europy staje się podatna na zagrożenia (Komisja Europejska, 2004; Kok, 2004; OECD, 2004; IMF, 2004; Camdessus, 2004).

Strategia Lizbońska jest właściwa i pomocna

Ramy koncepcyjne Strategii Lizbońskiej są zdrowe i odpowiadają na pilne potrzeby reform. Słusznie dąży się w niej do podniesienia średniookresowych stóp wzrostu PKB poprzez odpowiednie reformy strukturalne. Strategia zakłada osiągnięcie szybszego wzrostu dzięki jednoczesnej poprawie wykorzystania zasobów pracy oraz stworzeniu korzystnych warunków dla wzrostu produktywności i innowacji.

Dzięki Strategii udało się doprowadzić do przyjęcia przez liderów Unii Europejskiej wspólnych zasad polityki gospodarczej, obowiązujących przez całą dekadę. Jest to bardzo pomocne w kontekście istotnych różnic narodowych i różniących się wartości kulturowych oraz wyborów społecznych. Przyjęcie w Strategii ilościowych miar pozwala-

¹⁵ Nasdaq Composite Index osiągnął poziom maksymalny (nieco ponad 5000 punktów) 10 marca 2000 roku. Spotkanie Rady Europejskiej w Lizbonie miało miejsce zaledwie dwa tygodnie później, 23-24 marca.

jących na ocenę realizacji planów poprawia z kolei przejrzystość dialogu prowadzonego między wszystkimi zainteresowanymi stronami.

Niektóre cele będą trudne do osiągnięcia

Określenie mierzalnych celów ma na celu zachęcenie do zwiększonych wysiłków. Z ustalaniem szczegółowych priorytetów wiążą się jednak dwa rodzaje zagrożeń. Po pierwsze, cele zbyt ambitne mogą nie tylko zniechęcać, ale i podważać zaufanie do całego przedsięwzięcia. Zbyt niska „poprzeczka” nie motywuje z kolei partnerów do podjęcia odpowiedniego wysiłku. W tym kontekście, cel określony jako „przekształcenie Unii w najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarkę świata do roku 2010” nie wydaje się być osiągalny, realne staje się zaś ryzyko utraty wiarygodności, spowodowanej dalszym zwiększaniem się różnicy pomiędzy poziomami dochodu i produktywności Europy i Stanów Zjednoczonych. Naprawdę ważne natomiast jest to, aby Europa podjęła szeroki program samowspierających się reform, zarówno makro-, jak i mikroekonomicznych.

Jak osiągnąć cele Strategii?

Podczas gdy liderzy Unii Europejskiej przygotowują się do oceny Strategii Lizbońskiej w związku z osiągnięciem jej półmetka, warto podsumować dotychczasowe osiągnięcia oraz zastanowić się, co jeszcze mogłoby być zrobione. Jak wspomniano wcześniej, Strategia pozwoliła na przyjęcie przez partnerów wspólnych priorytetów prowadzonej polityki. Dążenie do wspólnych, jasno określonych celów, połączone z jawnością oceny postępów zwiększyło łatwość oceny i przejrzystość procesu. Raport przygotowany pod kierownictwem Wima Koka (2004) zwraca uwagę na ryzyko nieosiągnięcia wielu ważnych celów i nawołuje liderów politycznych do bardziej energicznych działań, aby je osiągnąć.

Efektywność tego typu presji jest jednak wątpliwa. W dziedzinach, w których rządy narodowe utrzymały swoje prerogatywy, nie jest oczywiste, że nawoływania ze strony różnych ciał unijnych dadzą rezultaty. Jak dowodzą doświadczenia Paktu o Stabilności i Wzroście, rządy narodowe w tych dziedzinach preferują realizację własnych planów i są niechętne poddawaniu się zewnętrznym ograniczeniom. W rzeczywistości zasada subsydiarności jest kluczową zasadą w tworzeniu polityki wspólnotowej i wiele polityk jest nadal prowadzonych na szczeblu narodowym, bez ingerencji Unii Europejskiej.

Równocześnie jednak, wspólna polityka i procesy jej koordynacji są szeroko akceptowane w dziedzinach, w których istnieją oczywiste efekty zewnętrzne, to znaczy tam, gdzie koordynacja może stworzyć dobro wspólne.

Polityki unijne odniosły największy sukces tam, gdzie efekty zewnętrzne były oczywiste dla wszystkich i gdzie efekty transgraniczne usprawiedliwiały wspólną akcję polityczną. Dla przykładu, takim sukcesem było utworzenie Jednolitego Rynku, gdyż w wyniku tego procesu powstało dobro wspólne z korzyścią dla wszystkich. Podobnie, stworzenie unii monetarnej, włącznie z wprowadzeniem euro i ustanowieniem Europejskiego Banku Centralnego miało pozytywne efekty zewnętrzne, związane z niższymi kosztami transakcji, stabilnością kursu i niską inflacją we wszystkich krajach członkowskich.

Nie wszystkie aspekty Strategii Lizbońskiej spełniają jednak warunek korzyści dla wszystkich. W szczególności ambicja zwiększania stóp zatrudnienia opiera się na politykach rynku pracy, które są w większości w gestii rządów narodowych. Podczas gdy wyższe zatrudnienie oznacza oczywiste korzyści dla danego kraju, transgraniczne efekty tych reform są mniej pewne. Wynika to z faktu, że ambitne reformy rynku pracy nie muszą prowadzić do korzyści dla partnerów handlowych. Idąc dalej, mogą one mieć negatywne skutki dla krajów sąsiedzkich, ponieważ reformy rynku pracy mogą obniżyć jednostkowe koszty pracy i poprawić wyniki eksportu. Korzyści z koordynowania reform rynku pracy są więc wątpliwe. Ponadto, struktury rynków pracy i polityki stosowane w tej dziedzinie przez różne kraje różnią się znacznie między sobą, a sposób prowadzenia negocjacji płacowych jest też bardzo zdywersyfikowany. Cel osiągnięcia stopy zatrudnienia w wysokości 70% może więc być właściwy dla jednego kraju, a niedostatecznie ambitny lub nadmiernie wyśrubowany dla innych krajów. Dlatego stosowanie takich samych celów w dziedzinie zatrudnienia dla różnych krajów nie wydaje się być właściwe.

Rozczarowanie Strategią Lizbońską może wynikać z faktu, że obejmuje ona zbyt wiele dziedzin, w których korzyści z koordynacji polityki nie są oczywiste. Gdy rządy i opinia publiczna nie widzą wyraźnych korzyści ze wspólnej inicjatywy, niechętnie się pod nią podpisują. W tym świetle wydaje się właściwe takie przeorientowanie celów Strategii, aby skoncentrowała się ona na dziedzinach, w których występują oczywiste efekty zewnętrzne.

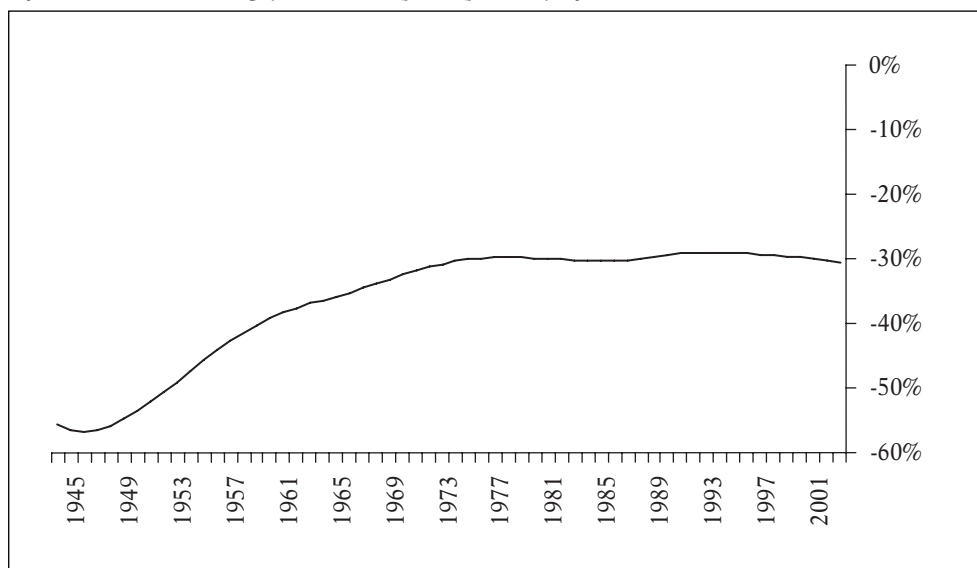
O ile wspólny rynek spowodował wzrost konkurencji na rynkach dóbr, o tyle wciąż istnieją narodowe i administracyjne bariery utrudniające przepływ usług. Wydaje się, że w drugiej połowie dekady należy skoncentrować się na wspieraniu wolnej konkurencji w dziedzinie usług profesjonalnych oraz usług dla gospodarstw domowych, jak to przewidziano w europejskim projekcie Dyrektywy dotyczącej Usług. Przyjęcie właśnie takiego celu w ocenie „śródkresowej” jako głównego priorytetu Strategii zwiększyłoby szanse Europy na przekształcenie się do roku 2010 w bardzo dynamiczny i konkurencyjny system gospodarczy.

Bibliografia

- Ahmad, N, F. Lequiller, P. Marianna, D. Pilat, P. Schreyer and A. Wölfi (2003), „Comparing labour productivity growth in the OECD area: the role of measurement”, Statistics Directorate Working Paper 2003/5, Paris.
- Blanchard, O. (2004), „The Economic Future of Europe”, *The Journal of Economic Perspectives*, Volume 18, No. 4.
- Camdessus, M. (2004), „Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France”, Rapport du groupe de travail présidé par M. Camdessus, La Documentation française, Paris.
- Cette, G. (2004), „Productivité et croissance : diagnostic macroéconomique et lecture historique” in ARTUS, Patrick and Gilbert CETTE (2004), *Productivité et croissance*, Rapports du Conseil d'Analyse Économique, La documentation française, Paris.
- Duval, Romain (2003), „Retirement Behaviour in OECD Countries: Impact of Old-Age Pension Schemes and other Social Transfer Programmes”, *OECD Economic Studies* No. 37, Paris.
- European Commission (2004), „The link between product market reforms and productivity: direct and indirect impacts”, *The EU Economy: 2004 Review*, Brussels, October.
- IMF (2004), „Euro Area policies: staff report”, Washington DC.
- Jaumotte, F. (2003), „Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants in OECD Countries”, *OECD Economic Studies* No. 37, Paris.
- Jorgenson, Dale W., Mun S. Ho and Kevein J. Stiroh (2004), „Will the U.S. Productivity Resurgence Continue?”, *Current Issues in Economics and Finance*, Federal Reserve Bank of New York, Volume 10, Number 13, December.
- Kok, W. (2004), *Facing the Challenge – The Lisbon Strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok, November, European Communities.
- OECD (2003), „Comparing growth in GDP and labour productivity: measurement issues”, *OECD Statistics Brief*, December, Paris.
- OECD (2004a), „Euro Area”, *OECD Economic Survey*, Volume 2004/5, September, Paris.
- OECD (2004b), *OECD Employment Outlook*, Paris.

Aneks

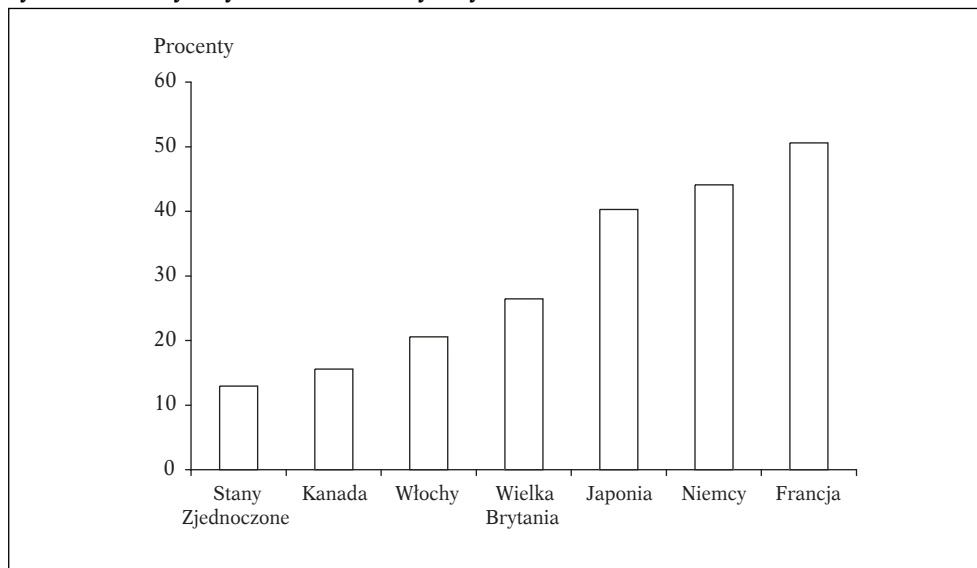
Rysunek 1. Różnice względne w PKB *per capita* między UE a USA (2000 PPP, 1945-2004)



Źródło: OECD, Maddison (2003), EU EPC, U.S. Census Bureau.

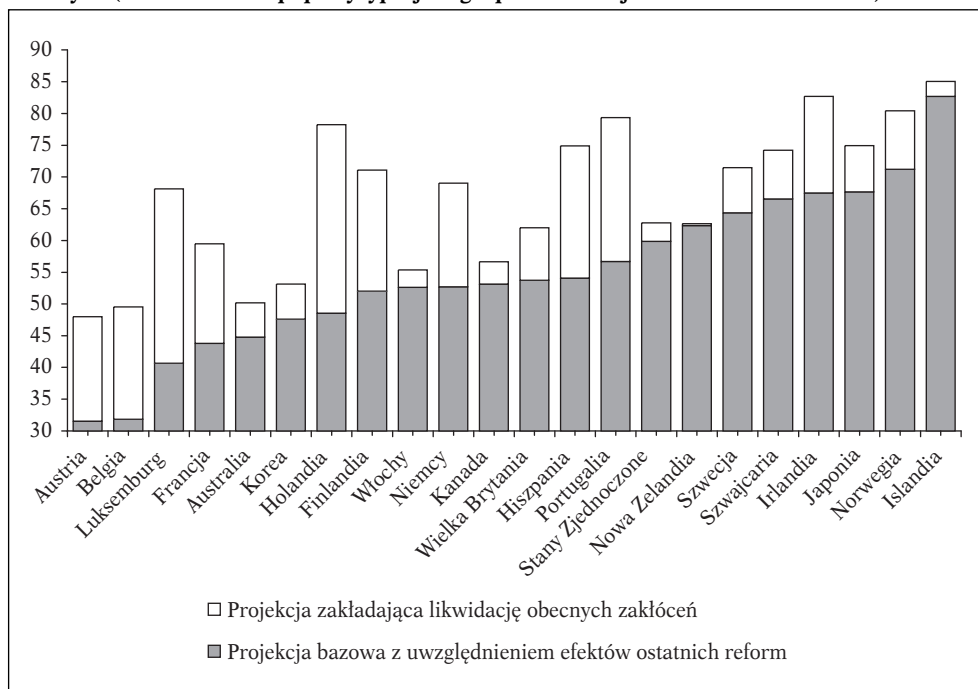
Uwaga: Wyrównanie filtrem H-P, parametr 100, 1921-2011.

Rysunek 2. Ukryty podatek od kontynuowania pracy dla osób w wieku 60 lat w dzisiejszych systemach emerytalnych i wczesnoemerytalnych



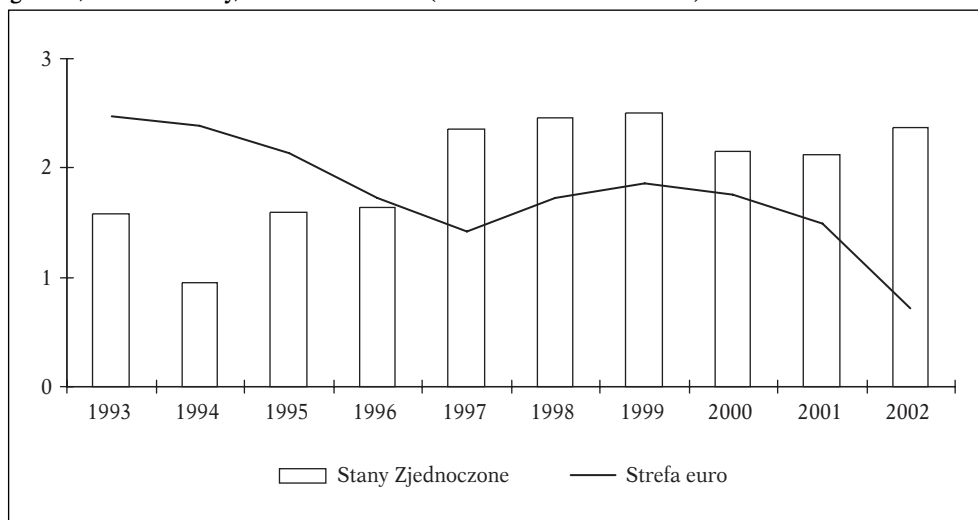
Źródło: OECD Economic Studies No. 37.

Rysunek 3. Potencjalny wpływ przekształceń systemów emerytalnych na stopę partycypacji osób starszych (szacunkowe wsp. partycypacji w grupie wiekowej 55-64 lata w roku 2025)



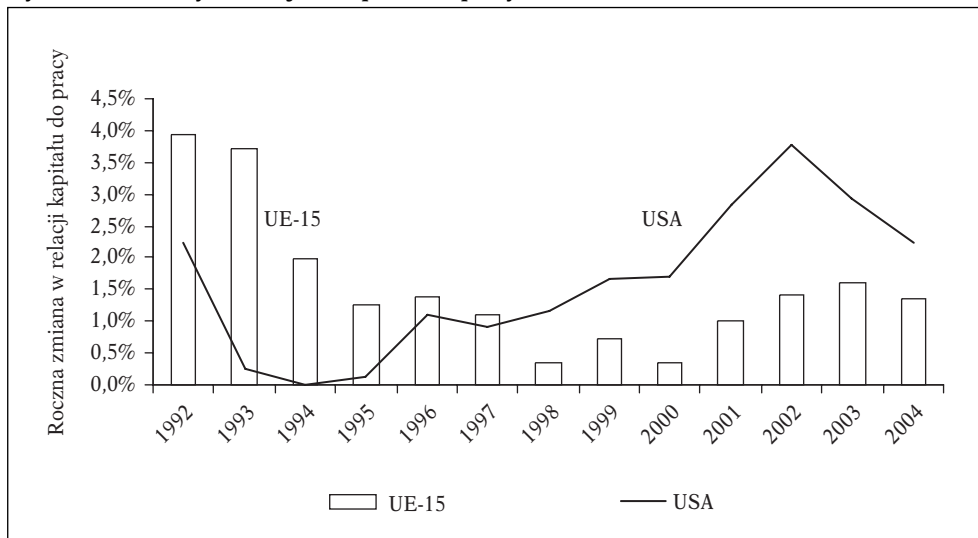
Źródło: OECD Economic Studies No. 37.

Rysunek 4. Wydajność godzinowa pracy. Realny PKB podzielony przez liczbę przepracowanych godzin, wzrost roczny, średnia ruchoma (uśrednione dla trzech lat)



Źródło: OECD.

Rysunek 5. Zmiany w relacjach kapitału do pracy w UE i USA



Źródło: Komisja Europejska (AMECO Database).

2. Jak reformować to, co nieuchwytnie? Strategia Lizbońska UE – benchmarking, cele, otwarta metoda koordynacji

Ulrik Bützow Mogensen¹⁶

Ambitny cel Strategii Lizbońskiej zakłada uczynienie z Unii Europejskiej do 2010 roku najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata. Obecnie jednak UE jest dalej od realizacji tego celu niż w momencie startu Strategii w 2000 roku. Nie oznacza to, że Strategia jest błędna czy że nie przyniosła postępu, oznacza jednak, że musi być znacznie ulepszona i że należy zwiększyć wysiłki dla jej realizacji.

Coraz mniej prawdopodobne wydaje się, aby do 2010 roku UE stała się najbardziej dynamiczną opartą na wiedzy gospodarką świata. Jednak prawdziwym problemem jest to, czy UE jest w stanie skutecznie odpowiedzieć na ekonomiczne i społeczne wyzwania dnia dzisiejszego. Mówiąc ogólniej, stawką jest przyszłość europejskich państw opiekuńczych w świecie globalnej konkurencji i szybkich innowacji.

Kluczowym elementem Strategii Lizbońskiej jest szeroko dyskutowana „otwarta metoda koordynacji”. Niniejszy artykuł wnosi wkład do tej dyskusji oceniając Proces Lizboński i skuteczność jego głównego narzędzia – otwartej metody koordynacji, na przykładzie polityki przedsiębiorczości.

2.1. Wprowadzenie

2.1.1. Na początku listopada 2004 roku Komisji Europejskiej i Radzie Europejskiej został przedstawiony tzw. Raport Koka. Raport został opracowany przez grupę wybitnych ekspertów pod przewodnictwem byłego premiera Holandii Wima Ko-

¹⁶ Za komentarze i pomoc w powstaniu artykułu autor chciałby podziękować George'owi Lemonidisowi, Christianowi Lettmayrowi, Peterowi Bouwenowi, Barbarze Błaszczuk i Krzysztofowi Szczygielskiemu. Opinie wyrażone w niniejszym artykule pochodzą od autora i mogą nie odzwierciedlać stanowiska Komisji Europejskiej.

ka. Dokument ten zawiera dość ostrą krytykę niedostatecznych postępów w realizacji Strategii Lizbońskiej i stanowi istotny wkład do śródkresowego raportu z realizacji Strategii (*mid-term review*), planowanego na szczyt Unii w marcu 2005 roku. Ogólna ocena obserwatorów komentujących treść raportu brzmi, że zawarta w nim analiza jest dobra, ale rekomendacje nie są wystarczająco radykalne. Jednak w dzisiejszych warunkach prawnych i politycznych radykalne propozycje nie zdarzają się często.

- 2.1.2. Pomimo to raport śródkresowy jest doskonałą okazją do pogłębionej dyskusji o funkcjonowaniu Strategii Lizbońskiej i możliwości usprawnienia jej działania. Niniejszy artykuł prezentuje osobisty pogląd autora na ten temat, sformułowany z punktu widzenia osoby zajmującej się polityką przedsiębiorczości¹⁷.

2.2. Lizbońskie ambicje

2.2.1. Strategia Lizbońska została zapoczątkowana na szczycie UE w 2000 roku. Ówczesny klimat gospodarczy znacznie różnił się od obecnego. Szczyt odbywał się w kulminacyjnym momencie siedmioletniego wzrostu gospodarczego, okresu bezprecedensowego postępu technologicznego, kiedy „nowa gospodarka” stała się wielkim tematem a w przyszłość patrzono z nadzieją. Przejawem tego optymizmu było przyjęcie przez szczyt lizboński celu 3% rocznego wzrostu europejskiego PKB w ciągu dziesięciu lat jako realnego i potrzebnego. Wkrótce po zakończeniu szczytu warunki gwałtownie się zmieniły: pękła internetowa „bańka”, rozpoczął się okres recesji i niepowodzeń. W ciągu kolejnych trzech lat odnotowano znaczące pogorszenie ogólnego klimatu gospodarczego. Sytuację pogorszyły ataki z 11 września, afery WorldComu i Enronu, silna aprecjacja euro w stosunku do dolara oraz niestabilne i wysokie ceny ropy. Trzeba uczciwie powiedzieć, że Strategia Lizbońska miała trudne dzieciństwo.

2.2.2. Nie można zapominać, że Proces Lizboński jest strategią długoterminową. Pełne korzyści ekonomiczne, wynikające z kroków podjętych w pierwszej połowie jej realizacji, będą widoczne dopiero w dłuższym okresie. Na przykład, potrzeba czasu, aby nowe inicjatywy zmierzające do bardziej komercyjnego wykorzystywania wyników badań naukowych wygenerowały więcej innowa-

¹⁷ Wymiar społeczny Strategii Lizbońskiej i kwestia ochrony środowiska naturalnego wychodzą poza zakres niniejszego artykułu.

cji, i aby te innowacje zaowocowały większą liczbą miejsc pracy i zwiększeniem dobrobytu. Celem Strategii Lizbońskiej są zmiany strukturalne, tj. zmiany podstawowych, ramowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Europie. Korzyści wynikające ze zmian strukturalnych zmaterializują się dopiero po jakimś czasie. Za wcześniej zatem, by oceniać wyniki Strategii, mimo że jesteśmy już prawie w połowie drogi do wyznaczonego w Lizbonie terminu roku 2010.

2.2.3. Należy też dostrzec, że agenda lizbońska różni się od wielu innych projektów gospodarczych podejmowanych dotychczas w Europie. Unia Gospodarcza i Walutowa była olbrzymim projektem, lecz angażowała mniejszą liczbę instytucji i ministerstw i wymagała mniej wskaźników ekonomicznych do swojej oceny. Program Jednolitego Rynku (Single Market Programme) jest wprowadzany głównie za pomocą aktów prawnych, tworzonych na szczeblu europejskim i wdrażanych na poziomie państw członkowskich. Projekt lizboński jest znacznie szerszy i potrzebuje dużo więcej instrumentów politycznych, w dodatku większość z nich znajduje się poza kontrolą instytucji europejskich. Strategia angażuje liczne ministerstwa i agencje państwowe krajów członkowskich, kilka formacji Rady Unii Europejskiej i wiele służb Komisji. Jako że Strategia zmierza również do utrzymania wysokiego poziomu włączenia społecznego (*social inclusion*) i wysokich standardów w zakresie ochrony środowiska, realizowanie jej wymaga zmian we wszystkich obszarach życia gospodarczego. Oprócz zmian bodźców ekonomicznych, w tym reformy budżetów rządów krajowych i budżetu Unii, oznacza to budowę nowych instytucji, zmienianie percepcji, tradycji i tworzenie nowej kultury biznesu i przedsiębiorczości. Oczywiście, kulturę bardzo trudno jest zmienić, jednak to właśnie jest potrzebne. To są przyczyny, dla których Strategia Lizbońska polega – na poziomie europejskim – na zarządzaniu i komunikacji, choć ich forma jest bardziej złożona i wymagająca niż któregokolwiek z poprzednich projektów europejskich.

2.2.4. Od maja 2004 roku Unia Europejska liczy już 25 członków, co nie ułatwia sprawy. Nowe państwa członkowskie gospodarczo są słabsze od starych, choć być może różnicę tę wyrówna większa dynamika ich gospodarek. Warto zadać pytanie, jak Wspólnota, a w szczególności otwarta metoda koordynacji (OMC) może przystosować się do tak wielu nowych członków (o dość zróżnicowanych uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych i kulturowych) i jednocześnie zwiększyć swoją efektywność.

2.3. Wyniki gospodarcze

- 2.3.1. Postępy w realizacji celów Strategii Lizbońskiej są raczej skromne. Jednocześnie inne regiony świata, w tym także USA, rozwijają się szybciej niż Europa. Kontynuując obecną ścieżkę wzrostu Unia nie będzie więc w stanie osiągnąć ambitnego celu stania się do roku 2010 najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie. Szczyt lizboński przewidywał 3% średni roczny wzrost gospodarczy. Jednakże wzrost PKB załamał się w roku 2000 i zaczął odbudowywać się dopiero w roku 2003 i to bardzo powoli. Tymczasem w USA wzrost gospodarczy został szybciej przywrócony i obecnie jest bliski poziomowi sprzed recesji¹⁸.
- 2.3.2. Słabemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszył bardzo powolny wzrost zatrudnienia. Strategia Lizbońska ustanowiła cel: osiągnięcie do roku 2010 stopy zatrudnienia na poziomie 70%. Jakkolwiek stworzono 6 milionów nowych miejsc pracy¹⁹, stopa zatrudnienia w latach 2000-2003 wzrosła bardzo nieznacznie: z 62,4% do 62,9% w UE-25 oraz z 63,4% do 64,4% w UE-15.
- 2.3.3. Roczny Europejski Raport o Konkurencyjności pokazuje, że Unia Europejska systematycznie pozostaje w tyle za USA. W ciągu ostatnich 25 lat, z wyjątkiem okresowych fluktuacji, Unia Europejska nie zmniejszyła dystansu dzielącego ją od USA, jeśli chodzi o poziom życia. Przeciwnie, różnica ta rośnie i jest dziś większa niż w ciągu ostatniego ćwierć wieku. Obecnie PKB na głowę mieszkańca w UE jest mniejsze niż 2/3 PKB na głowę mieszkańca w USA.
- 2.3.4. Aż do połowy lat 90. wzrost wydajności pracy w UE był stale wyższy niż w USA, mimo że poziom wydajności pracy pozostawał w tyle za amerykańskim. Ten proces konwergencji najwyraźniej zakończył się w połowie lat 90., kiedy to wzrost wydajności w USA znacząco zdystansował wzrost w UE (zob. Aneks 1). Ponadto, niższa stopa zatrudnienia, w połączeniu z osłabieniem wzrostu wydajności, bezpośrednio przyczyniły się do stagnacji unijnego PKB na głowę w porównaniu z amerykańskim.
- 2.3.5. W drugiej połowie lat 90. w USA nastąpiło gwałtowne zwiększenie tempa wzrostu wydajności pracy, związane z coraz większym wykorzystywaniem

¹⁸ Twierdzi się, że Europa jest mniej odporna na szoki asymetryczne niż USA. Podczas gdy krzywa wzrostu USA przypomina literę V, krzywa europejska ma kształt litery L (w ujęciu bardziej optymistycznym – kształt banana). Patrz np. referat Patrika Lenain (OECD) na stronie http://www.case.com.pl/strona-ID-seminaria_publiczne,seminarium_id-3631052,nlang-710.html.

¹⁹ Patrz Komisja Europejska (2004): *Delivering Lisbon – Reforms for the enlarged Union*, COM(2004)29 final/2, Brussels.

technologii informatyczno-komunikacyjnych (ICT)²⁰. W UE nie udało się uzyskać podobnych efektów mimo dużych inwestycji w sektor ICT. Branże wytwarzające technologie informatyczno-komunikacyjne zanotowały w USA rekordowe wzrosty produktywności. Również branże usługowe, które intensywnie korzystają z ICT (w szczególności sprzedaż detaliczna i hurtowa oraz usługi finansowe) bardzo poprawiły wydajność²¹. Podobne procesy nie miały jednak miejsca w Europie, co obudziło obawy o tempo modernizacji technologicznej i reform organizacyjnych w UE. W Aneksie 3 pokazano, jak poszczególne sektory przyczyniły się do ogólnego wzrostu produktywności w UE (na podstawie danych Van Arka; 2003).

2.3.6. PKB na głowę jest w UE-25 o 27% niższy niż w USA. Aneks 2 przedstawia dekompozycję tej różnicy. Za 11% z 27% odpowiada niższy poziom zatrudnienia populacji w wieku produkcyjnym. Krótszy przeciętny czas pracy w ciągu roku odpowiada za kolejne 5%. Pozostałe 11% różnicy jest spowodowane niższym poziomem wydajności pracy w UE niż w USA.

2.3.7. Dowody empiryczne²² wskazują, że powiększająca się różnica w poziomie i we wzroście wydajności między USA i Europą odnosi się głównie do większych krajów Europy kontynentalnej (Niemcy, Włochy i Francja) oraz do sektora usług, zwłaszcza do wspomnianych wcześniej handlu i usług finansowych. Sektory te nie wykazały tak szybkiego wzrostu wydajności jak ich amerykańskie odpowiedniki, mimo że są wielkimi użytkownikami technologii informatycznych. Wygląda na to, że Europa nie jest w stanie równie efektywnie jak USA wykorzystywać inwestycji w IT. W świetle przedstawionych zjawisk, znaczenie Strategii Lizbońskiej staje się oczywiste.

2.3.8. Chociaż różnica w poziomie produktywności między UE i USA powiększyła się, to jednak realizacja Strategii Lizbońskiej już przyniosła wiele pozytywnych rezultatów. Raport Komisji z wiosny 2004 roku²³ (*Spring Report*) zawiera listę tych osiągnięć. Mówi o stworzeniu 6 milionów miejsc pracy, co jak już wspomniano zwiększyło stopę zatrudnienia, i o redukcji bezrobocia długotrwałego z poziomu

²⁰ Artykuł Gordona z 2004 roku stanowi dobry przegląd kwestii produktywności w UE i USA. Twierdzi on, że regulacja rynku produktów i różnice w systemach innowacyjnych odegrały większą rolę niż inwestycje w ICT. Z drugiej strony, Jorgenson (2004) podkreśla znaczenie ICT dla stale wysokiego tempa wzrostu produktywności w USA.

²¹ Handel detaliczny i hurtowy oraz usługi finansowe mają około 25% udział w wartości dodanej brutto w USA, podczas gdy w UE – 19%. Udział przemysłu przetwórczego w wartości dodanej wynosi w USA około 14%, a w UE 19%; por. Van Ark (2003), s. 28.

²² Patrz tabela w Aneksie 3, opartym na wynikach Van Arka (2003).

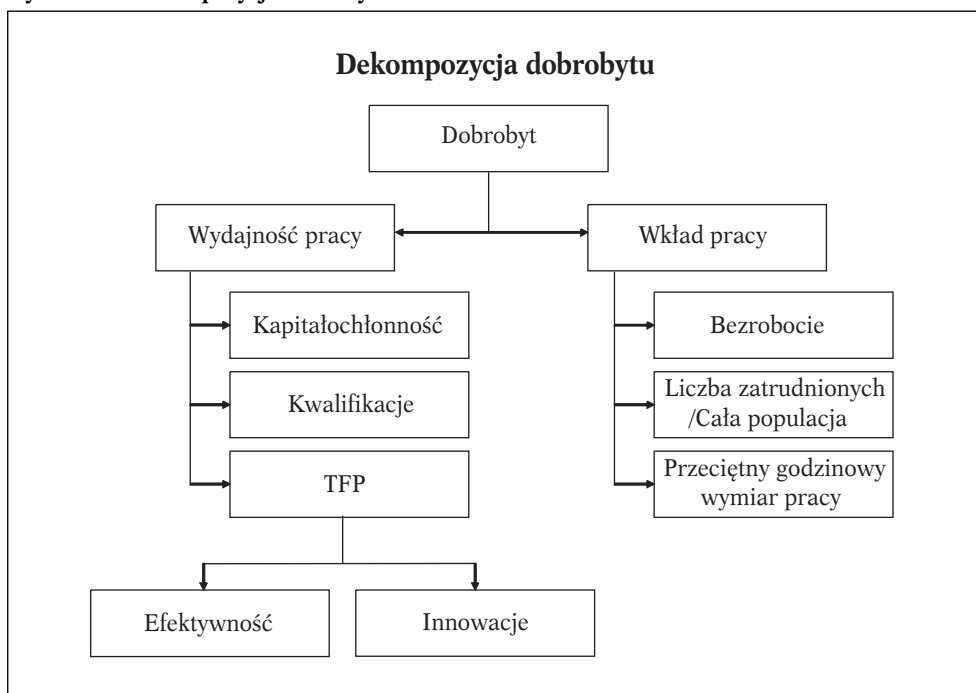
²³ Patrz: Komisja Europejska (2004) *Delivering Lisbon – Reforms for the enlarged Union*, COM(2004)29 final/2, Bruksela.

4% w 1999 do 3% w 2003 roku. Poza tym, szereg kluczowych rynków, takich jak: sektor telekomunikacyjny, kolejowe przewozy towarowe, usługi pocztowe oraz rynki elektryczny oraz gazowy zostało zliberalizowanych. Odnotowano także postęp w wykorzystaniu technologii informatycznych, *e-governement*, i zwłaszcza w dostępie przedsiębiorstw do Internetu (zob. Aneks 4). Jednak poprawa w ogólnych warunkach prowadzenia działalności gospodarczej musi się jeszcze zmaterializować w postaci wzrostu gospodarczego i nowych miejsc pracy.

2.4. Dobrobyt, produktywność i polityka mikroekonomiczna

2.4.1. Niniejszy rozdział przedstawia ramy koncepcyjne analizy czynników wzrostu i dobrobytu. Poziom dobrobytu zwykle mierzy się w ekonomii za pomocą PKB na głowę mieszkańca, określonego przez wkład pracy (stopa zatrudnienia i godzinowy wymiar pracy) i poziom wydajności pracy. Poniższy rysunek przedstawia dekompozycję ogólnego dobrobytu.

Rysunek 1. Dekompozycja dobrobytu



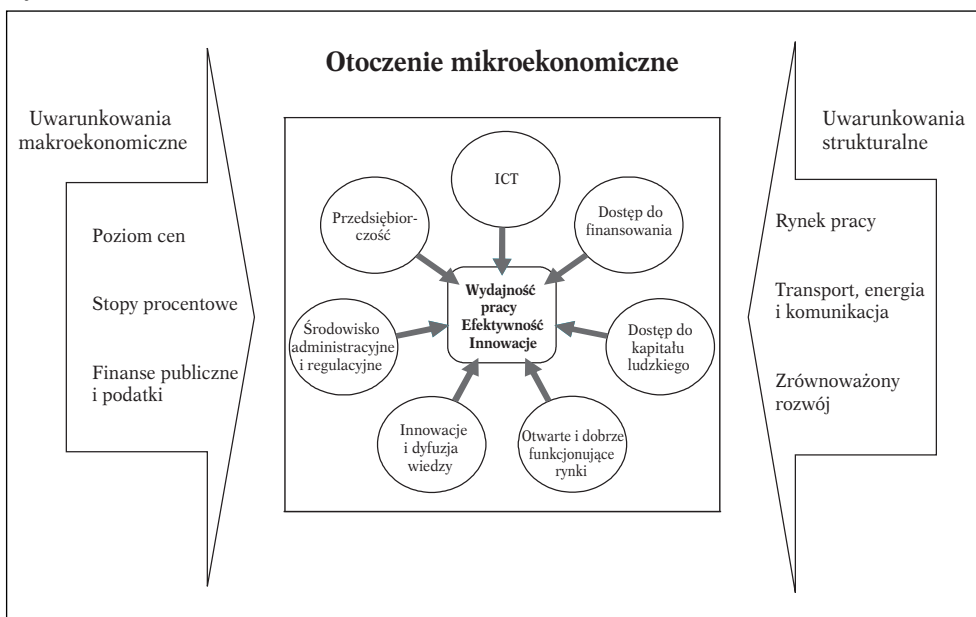
Źródło: Rysunek został zaprezentowany przez dr. Christiana H.M. Ketelsa, Instytut Strategii i Konkurencyjności z Harvard Business School.

2.4.2. Wydajność pracy zależy od kapitałochłonności i od całkowitej produktywności czynników produkcji (*total factor productivity – TFP*)²⁴. TFP jest tą częścią wydajności, której nie można przypisać bezpośrednio wkładu czynników produkcji. TFP zależy od łącznego wykorzystania pracy i kapitału, organizacji przedsiębiorstw, zastosowania technologii, konkurencji na rynku, wykorzystania korzyści skali i korzyści zakresu itd. Innymi słowy, TFP jest wyznaczona przez poziom efektywności i innowacji w produkcji. Zwiększenie wzrostu TFP poprzez poprawę efektywności i innowacji jest zatem podstawowym celem w polityce przedsiębiorczości.

2.4.3. Związek między polityką przedsiębiorczości i TFP jest jednak złożony. Dwa podstawowe sposoby, dzięki którym można w dłuższym okresie poprawić TFP, a więc i dobrobyt, to poprawa efektywności produkcji i innowacje. To z kolei wymaga takiego środowiska biznesowego, które wspiera podejmowanie ryzyka przez przedsiębiorców, innowacje, konkurencję i dynamizm. Dlatego elementy te są kluczowymi determinantami długookresowego wzrostu gospodarczego i wzrostu produktywności.

2.4.4. Rysunek 2 pokazuje uwarunkowania wzrostu oraz ich wpływ na środowisko biznesowe, w którym działają przedsiębiorstwa. Warunki makroekonomiczne ta-

Rysunek 2. Mikroekonomiczne otoczenie biznesu



²⁴ Prezentowany schemat jest oparty na prostej, standardowej funkcji produkcji.

kie jak stabilność cen, stóp procentowych i kursów walutowych oraz zrównoważone finanse publiczne są oczywiście bardzo istotne dla środowiska biznesowego. Bez nich nie można stworzyć klimatu sprzyjającego innowacjom i wzrostowi. Są to warunki konieczne konkurencyjności, ale niewystarczające. Niekorzystny wpływ na środowisko biznesu może wywierać złe funkcjonowanie innych czynników strukturalnych, takich jak rynek pracy, sektor transportowy, energetyczny i komunikacyjny.

2.4.5. Stworzenie środowiska biznesowego sprzyjającego innowacjom i wzrostowi wymaga, aby klimat mikroekonomiczny stymulował i wspierał konkurencję, transfer wiedzy i technologii itp., umożliwiając wzrost wydajności i innowacje. Rolą polityki przedsiębiorczości jest identyfikacja i wdrożenie takich warunków. Środowisko prawdziwie konkurencyjne można uzyskać tylko w doskonałym otoczeniu mikroekonomicznym, stworzonym za pomocą kombinacji elementów polityki mikroekonomicznej ukierunkowanych na wszystkie 7 obszarów²⁵ z rysunku 2, zwanych często warunkami ramowymi: przedsiębiorczość, dostęp do finansowania, dostęp do zasobów ludzkich, innowacje i dyfuzja wiedzy (*knowledge diffusion*), technologie informatyczno-komunikacyjne, otwarte i dobrze funkcjonujące rynki, sprzyjające środowisko administracyjne i regulacyjne.

2.4.6. Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw na różne sposoby stara się zidentyfikować „najlepsze praktyki” polityki mikroekonomicznej dla środowiska biznesu i upowszechniać informacje o nich wśród krajów członkowskich²⁶.

2.5. Otwarta metoda koordynacji

2.5.1. Strategia Lizbońska wyposażała Wspólnotę Europejską w dwa podstawowe narzędzia do realizacji swoich celów. Pierwsze z nich to tzw. metoda wspólnotowa,

²⁵ Rozdział ten korzysta z wyników pracy prof. Michaela Portera z Harvardu, autora książki „Konkurencyjna przewaga narodów”, w której – w oparciu o empiryczne badania szeregu regionów, które odniosły sukces gospodarczy – zidentyfikował on grona (*clusters*) konkurencyjne i warunki, które zdecydowały o ich sukcesie. Na podstawie badań nad 10 państwami przodującymi w handlu, Porter zaproponował teorię konkurencyjności, opartą o przyczyny produktywności firm konkurujących. Książka wprowadziła pojęcie „diamentu” jako sposobu rozumienia konkurencyjnej pozycji krajów (czy innych lokalizacji) w globalnej rywalizacji. Koncepcja gron, czyli grup powiązanych ze sobą firm, dostawców, bliskich sektorów oraz instytucji, które powstają w określonej lokalizacji, stała się dla przedsiębiorstw i rządów zintegrowanym sposobem myślenia o gospodarkach, metodą oceny przewag konkurencyjnych danych lokalizacji oraz pomocą przy tworzeniu polityki gospodarczej.

²⁶ Bogatym źródłem wiedzy na ten temat jest doroczna publikacja z The European Charter of Small Enterprises. Patrz: Komisja Europejska (w przygotowaniu): *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union*, Commission Staff Working Paper.

czyli tradycyjny sposób stanowienia prawa w UE: Komisja Europejska występuje z inicjatywą ustawodawczą, Rada Ministrów i Parlament Europejski uchwalają nowe prawo, a państwa członkowskie odpowiadają za ich wdrożenie. Instrument ten jest oczywiście bardzo ważny i ma zastosowanie w niektórych kluczowych i strategicznych przedsięwzięciach Procesu Lizbońskiego, takich jak patent europejski, wdrożenie efektywnego wewnętrznego rynku usług, czy dobre funkcjonowanie zintegrowanego europejskiego rynku finansowego. Niniejszy artykuł koncentruje się na drugiej i mniej znanej metodzie – tzw. otwartej metodzie koordynacji (OMC).

2.5.2. Otwarta metoda koordynacji została zaprojektowana przez szczyt lizboński jako próba ustrukturyzowania prac Wspólnoty w obszarach, w których albo nie posiada ona wystarczających kompetencji formalnych czy nie posiada ich w ogóle, albo narzędzia prawne, którymi dysponuje nie są adekwatne do specyfiki danego obszaru. Tak naprawdę OMC nie była niczym nowym – była już stosowana od kilku lat, zwłaszcza w tzw. luksemburskim procesie polityki zatrudnienia oraz w procesie reform rynku dóbr i rynku kapitałowego zapoczątkowanym na szczycie w Cardiff. W Lizbonie instrument ten został jednak sformalizowany, nazwany i wpisany w dokument końcowy szczytu, w którym przypisano mu ważną rolę w całym procesie.

2.5.3. Co to jest otwarta metoda koordynacji? Są to dość swobodne ramy koordynacji i współpracy, oparte na następujących zasadach:

- ustalenie wytycznych dla Unii, wraz ze szczegółowym terminarzem celów krótko-, średnio- i długoterminowych;
- stworzenie środków do adaptowania najlepszych praktyk: ustalenie ilościowych i jakościowych wskaźników i punktów odniesienia (*benchmarks*) do najlepszych rezultatów osiągniętych na świecie, dostosowanych jednak do potrzeb różnych państw członkowskich;
- przełożenie wytycznych europejskich na polityki narodowe i regionalne, przez ustalenie konkretnych celów i przedsięwzięcie odpowiednich środków, z uwzględnieniem różnic narodowych i regionalnych;
- prowadzenie okresowego monitoringu, ewaluacji i wzajemnych przeglądów (*peer reviews*), zorganizowanych jako procesy wspólnego uczenia się.

2.5.4. OMC jest więc dość elastyczną metodą służącą wzajemnemu uczeniu się i czynieniu postępów. Metoda ta ma przynieść postępy za pomocą narzędzi pozalegislacyjnych takich jak *benchmarking*, wymiana najlepszych praktyk, ustalanie celów i terminów, wspólne monitorowanie postępów i polityk. OMC oparta jest na dobrowolnym udziale państw członkowskich, ponieważ to one skupiają w swoich rękach większość praktycznych narzędzi politycznych. Nie ma formalnych bodź-

ców ani sankcji dla państw członkowskich. Nieformalną „sankcją” jest pokazywanie i dyskutowanie słabego postępu niektórych krajów w konkretnych obszarach i ich niskiego miejsca w rankingach; nazywane niekiedy „obwinianiem i zawstydzaniem”, albo „wzajemnym wywieraniem nacisku”. Oczywiście, państwa członkowskie dobrowolnie uczestnicząc w otwartej metodzie koordynacji nie powinny potrzebować tego rodzaju sankcji, nie można jednak zaprzeczyć, że czasami właśnie w ten sposób osiąga się postęp.

2.5.5. Jako że definicja otwartej metody koordynacji jest raczej luźna, można ją było wprowadzić w życie na różne sposoby – i właśnie to miało miejsce. Można powiedzieć, że OMC jest wdrażana oddolnie. W każdym z obszarów polityki przyjęto rozwiązania i sposób postępowania odpowiadające jego specyfice. Ponieważ Proces Lizboński angażuje wiele różnych instytucji, zarówno wspólnotowych, jak i krajowych, metodologię OMC przystosowano do każdego obszaru polityki z osobna, przy czym koordynacja i spójność między obszarami była dość ograniczona. Było to zarazem zaletą i wadą. Pozwoliło zaadaptować metodologię do konkretnych okoliczności, i stąd mogło pozytywnie wpłynąć na utożsamianie się z reformami grup działających na danym obszarze. Z drugiej strony, ucierpiała na tym ogólna koordynacja i wymiana informacji, a Strategia Lizbońska nie była przedstawiana jako jednolite i spójne narzędzie zmian. Na dodatek, nie w pełni doceniono fakt, że konkurencyjność przekracza granice poszczególnych obszarów polityki. Utworzenie formacji Rady Ministrów ds. Konkurencyjności, będącej połączeniem dotychczasowych Rad ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu i Badań Naukowych pokazuje jednak, że są próby zbudowania bardziej uniwersalnego podejścia.

2.5.6. Jako że Wspólnota Europejska nie jest zaangażowana bezpośrednio w samo wdrażanie polityki, jej prace ograniczają się do kwestii *ex ante* (ustalenie celów, wytycznych i *benchmarków*) oraz do kwestii *ex post* (przeгляд polityki i monitorowanie wyników). Przykładem tych ostatnich są choćby wskaźniki strukturalne. Część *ex ante* Strategii Lizbońskiej została stworzona w celu stworzenia motywacji dla państw członkowskich i wskazania im kierunku działania. Przede wszystkim Strategia zaowocowała wyznaczeniem całego szeregu ogólnounijnych celów ilościowych – w szczególności osiągnięcia 70% stopy zatrudnienia oraz wydatków na badania i rozwój (R&D)²⁷ w wysokości 3% PKB – co w polityce europejskiej jest zjawiskiem stosunkowo nowym.

²⁷ Patrz załącznik do raportu Koka.

- 2.5.7. Metoda ta wzbudziła kontrowersje z różnych powodów, a jednym z nich jest sama arbitralna natura celów. Zawsze można dyskutować, czy dany cel nie powinien być wyższy albo niższy i rzadko istnieje jakieś oczywiste uzasadnienie wybrania takiej a nie innej wartości danego wskaźnika. Pojawiły się zarzuty, że cele są wyrazem myślenia życzeniowego i że zachęcają do nadmiernych, nieracjonalnych z ekonomicznego punktu widzenia, inwestycji w niektóre dziedziny. Wyrażano też opinie, że celów jest zbyt wiele²⁸ i że nie są one spójne.
- 2.5.8. Problem zbyt wielu celów jest istotny, bo może powodować rozmywanie się meritum. Z drugiej strony, wielość celów odzwierciedla szerokie spektrum spraw, które zawiera w sobie Strategia i pominięcie tego faktu byłoby pomyłką. Wielość ta może jednak spowodować problem komunikacyjny. Efektywna komunikacja wymaga skupienia się na kluczowych kwestiach i wysyłania jednoznacznych wiadomości, co oznacza, że strategia komunikacji nie powinna zawierać zbyt wielu celów. Tyle, że jeśli wyznacza się cele polityczne, to cele ilościowe są po prostu dobrym sposobem ich zakomunikowania. Tak czy inaczej, wydaje się, że aby zwiększyć wiarygodność celów, trzeba lepiej zadbać o ich fundamenty ekonomiczne i lepiej je uzasadniać.
- 2.5.9. Twierdzi się, że cele europejskie są niespójne, co oznaczałoby, że wzajemnie się wykluczają. Trudno powiedzieć, czy rzeczywiście tak jest. Przykład krajów skandynawskich pokazuje, że wysokie standardy socjalne i ochrony środowiska mogą być realizowane jednocześnie ze wzrostem konkurencyjności. Cele wyjaśniają priorytety realizowanej polityki oraz wskazują na związki między nimi. Weźmy dla przykładu dwa cele: redukcji pomocy publicznej do 1% PKB i poprawy kształcenia ustawicznego. Oczywiście równe obciążenie wydatków na pomoc dla firm obniżyłoby także wydatki na kształcenie ustawiczne i wtedy cele te nie byłyby spójne. Mogą być one jednak realizowane równocześnie, jeżeli pomoc państwa dla firm zostanie zwiększona w zakresie kształcenia ustawicznego, zmniejszona zaś w innych sferach. Zatem cele, które pozornie zdają się być sprzeczne, nie muszą takie być; może być to kwestia odpowiedniego ich zrównoważenia i jednocześnie skutecznego wdrażania.

2.6. Narodowe cele ilościowe

- 2.6.1. Otwarta metoda koordynacji znalazła w ostatnich latach zastosowanie w wielu inicjatywach w ramach polityki przedsiębiorczości, takich jak Europejska Kar-

²⁸ Tego zdania jest m.in. grupa Koka.

ta Małych Przedsiębiorstw, The Enterprise Policy Scoreboard (Punktacja Polityki Przedsiębiorczości) i The Enterprise Innovation Scoreboard (Punktacja Innowacyjności Przedsiębiorstw) czy projektach BEST. Niniejszy artykuł koncentruje się na Projekcie Celów Ilościowych.

2.6.2. Projekt ten²⁹ został uruchomiony w 2001 roku przez DG ds. Przedsiębiorstw dla realizacji celów Strategii Lizbońskiej. Podstawowy pomysł polegał na poprawianiu ramowych warunków działania firm europejskich dzięki inicjatywom państw członkowskich, które miały zobowiązywać się do realizacji określonych celów ilościowych. Cele te powinny być określone na podstawie wskaźników polityki przedsiębiorczości, istotnych dla konkurencyjności przedsiębiorstw i promowania gospodarki opartej na wiedzy.

2.6.3. Przez lata kraje członkowskie, a także niektóre kraje spoza Unii, zgłaszały swoje cele ilościowe do DG ds. Przedsiębiorstw. Obecnie ich lista liczy 125 celów, zgłoszonych przez 21 krajów europejskich. Zgłoszone cele są przypisywane kategoriom monitorowanym przez Enterprise Policy Scoreboard, m.in. przedsiębiorczość, innowacje i wymiana informacji, dostęp do finansowania, dostęp do zasobów ludzkich, technologie informatyczno-komunikacyjne, otwarte i dobrze funkcjonujące rynki oraz środowisko administracyjne i regulacyjne. Obszary te odpowiadają kołom na przedstawionym wcześniej wykresie środowiska mikroekonomicznego (Rysunek 1).

2.6.4. *Benchmarking* i wyniki zebrane w Enterprise Policy Scoreboard są szeroko używane jako podstawa do formułowania rekomendacji i rozpowszechniania najlepszych praktyk. Stosując metodę celów ilościowych w realizacji swoich projektów, poszczególne kraje członkowskie zyskują inspirację i uczą się polityki przedsiębiorczości od najlepszych. Rola celów ilościowych jest następująca:

- wzmocnienie zaangażowania w osiągnięcie celów polityki;
- podniesienie świadomości i ułatwienie publicznej debaty o celach polityki przedsiębiorczości;
- sformułowanie bardziej precyzyjnych celów dla administracji publicznej;
- pokazanie związków między zblizonymi obszarami polityki (np. badania naukowe, edukacja, zatrudnienie itd.), zwiększenie spójności i precyzyjności działań;
- zmniejszenie niepewności dla biznesu przez przyjęcie jasnych zobowiązań do budowania przyjaznego środowiska biznesu;
- usprawnienie monitorowania postępów polityki przedsiębiorczości.

²⁹ Projekt Celów Ilościowych jest wspólnym przedsięwzięciem DG ds. Przedsiębiorstw i krajów członkowskich. Rozpoczął się na jesieni 2001 roku. Patrz: *Quantitative Targets in Enterprise Policy, Steps towards the Lisbon Objectives*, Commission Staff Working Document, SEC(2002)1214 of 7/11 2002.

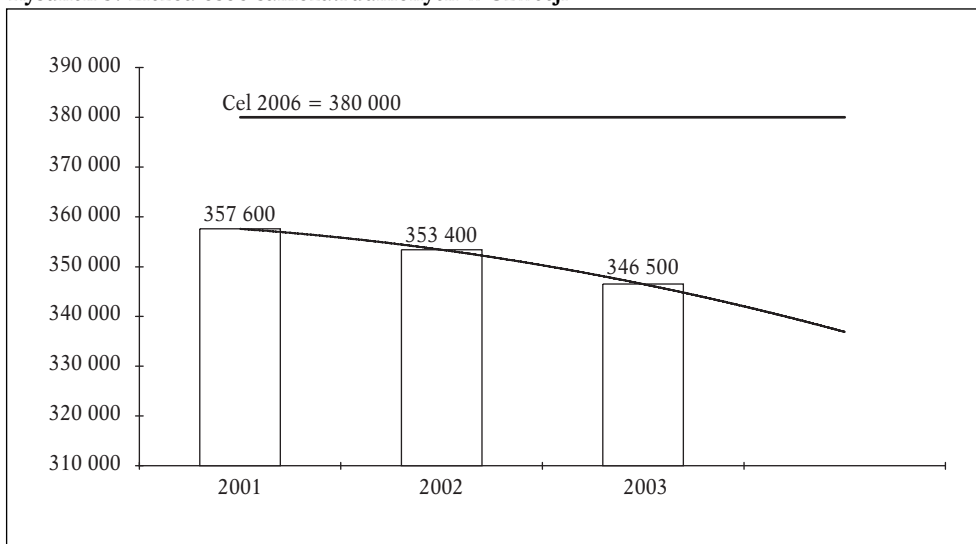
2.6.5. Wdrożenie celów ilościowych w europejskiej polityce przedsiębiorstw odbywa się, jak wspomniano poprzednio, w ramach dobrowolnego, pozalegisłacyjnego procesu opartego na dialogu. Komisja swoją podstawową rolę widzi w ułatwianiu wymiany doświadczeń i monitorowaniu zmian w kierunku realizacji wspólnych celów. Efektem tego monitoringu jest wydawana dorocznie „punktacja przedsiębiorczości” (Enterprise Scoreboard). Co więcej, powstał plan przeprowadzania wzajemnych przeglądów, aby zweryfikować poszczególne cele szczegółowe i ocenić efektywność polityki realizowanej dla ich osiągnięcia.

2.6.6. Przyjrzyjmy się kilku konkretnym przykładom.

Rząd szwedzki wyznaczył sobie cel osiągnięcia do roku 2006 liczby 380 000 osób samozatrudnionych. Jednak, jak pokazuje poniższy wykres, do tej pory liczba takich osób w Szwecji spada i jeżeli ta tendencja się utrzyma, cel nie zostanie osiągnięty. Potrzebna jest zatem analiza i być może zmiana polityki w tym kraju. Komisja może w tym przypadku zorganizować badanie realizacji tego celu i poszukać przyczyn wystąpienia niekorzystnej tendencji. Dzięki udziałowi innych krajów w tym procesie, Szwecja może poszerzyć wiedzę, na której bazują jej inicjatywy polityczne, tak, aby zwiększyć szansę realizacji stawianych sobie celów w przyszłości.

Innym przykładem jest cel Austrii osiągnięcia w 2006 roku wydatków na R&D na poziomie 2,5% PKB (jest to cel pośredni, prowadzący do osiągnięcia celu UE ze

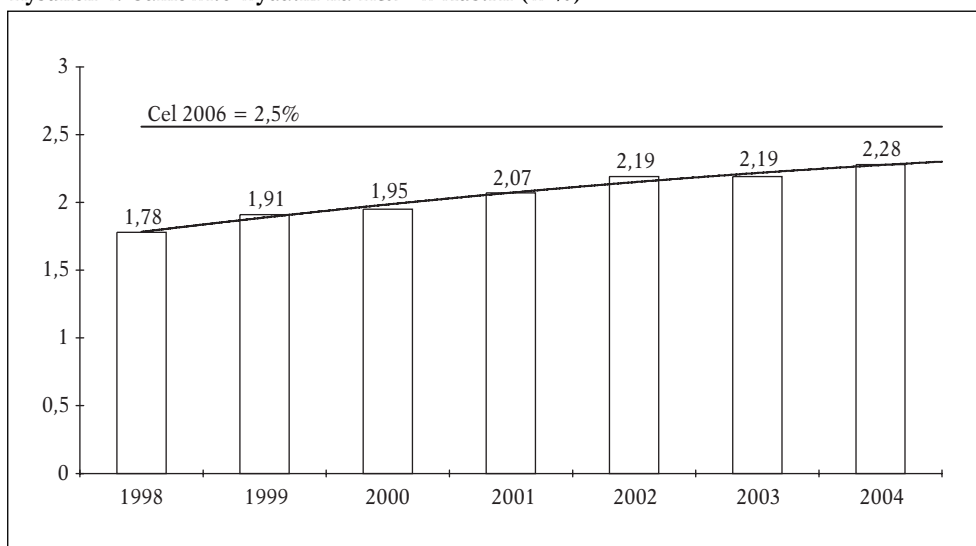
Rysunek 3. Liczba osób samozatrudnionych w Szwecji



Źródło: Szwedzkie Ministerstwo Przemysłu, Zatrudnienia i Komunikacji.

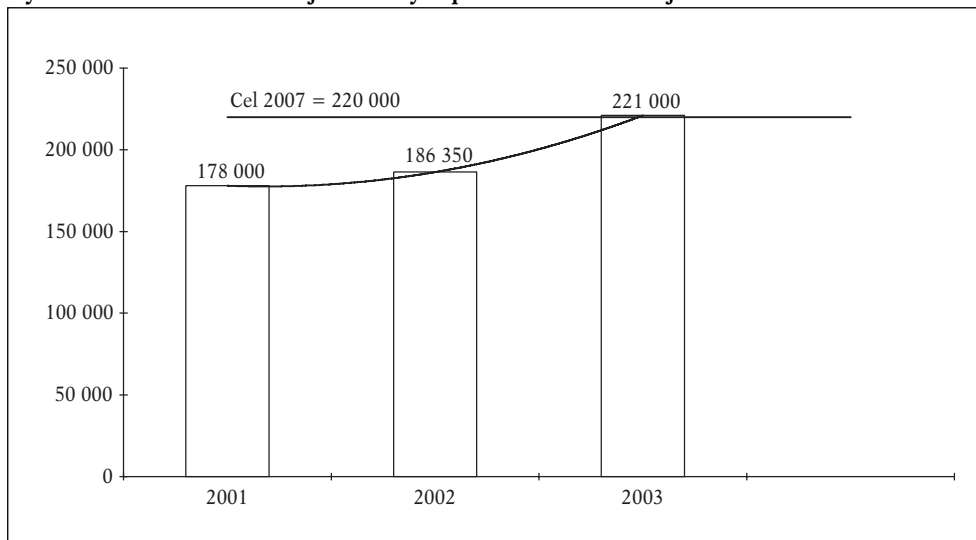
szczytu w Barcelonie – 3% w 2010 roku). Poniższy wykres pokazuje, że Austria stale zbliża się do realizacji tego celu, mimo spowolnienia gospodarczego na początku nowej dekady. Austria wydaje się więc być na dobrej drodze do osiągnięcia celu. Bliższe przyjrzenie się temu przypadkowi mogłoby pomóc innym krajom, z których wiele stawia sobie podobne cele.

Rysunek 4. Całkowite wydatki na R&D w Austrii (w %)



Źródło: Komisja Europejska: *Results from the 2004 Enterprise policy Scoreboard* oraz Eurostat: *Structural indicators*.

Rysunek 5. Liczba nowo zarejestrowanych podmiotów we Francji



Źródło: Francuskie Ministerstwo Przemysłu, Technologii Informatycznej i Usług Pocztowych.

We Francji, Ministerstwo Przemysłu i Technologii Informatycznej wyznaczyło cel dotyczący zwiększenia liczby nowo zakładanych firm: z 178 000 w roku 2002 do 220 000 w roku 2005. Cel ten został osiągnięty wcześniej niż planowano, ponieważ między połową 2003 a połową 2004 roku liczba nowych przedsiębiorstw wyniosła 221 000. Jednak jest to liczba nowo zarejestrowanych podmiotów, a zatem możliwe, że są w niej też np. stowarzyszenia. Nie jest jasne, czy i jak osiągnięty wynik jest związany ze zmianą polityki, ale ciekawie byłoby uzyskać więcej informacji na ten temat za pomocą wzajemnego przeglądu, a następnie rozpoznać tę wiedzę wśród innych krajów.

2.6.7. Powyższe przykłady pokazują, w jaki sposób *benchmarking* i określanie celów ilościowych mogą być pożytecznymi narzędziami prowadzenia polityki gospodarczej, także na poziomie europejskim. Jako instrumenty poprawiania wyników i osiągania celów są one szeroko stosowane w sektorze prywatnym. Oczywiście firmy prywatne są w stanie używać tych narzędzi w sposób bardziej konkretny, ale samą zasadę można zastosować także w polityce gospodarczej. Zarówno Komisja, jak i kraje członkowskie mogą skorzystać z doświadczeń sektora prywatnego, który stosuje te instrumenty w zarządzaniu.

2.6.8. Planowane są wzajemne przeglądy poszczególnych celów indywidualnych, aby promować wzajemne inspirowanie się państw członkowskich i wymianę doświadczeń. Co prawda dokonuje się już takich przeglądów, ale powinno się to robić bardziej rygorystycznie i z bardziej konstruktywnym podejściem państw członkowskich. Wtedy cele narodowe staną się środkiem do wzajemnego uczenia się krajów UE.

2.7. Co dalej?

2.7.1. Proces Lizboński napotyka na trudności. Badacze, przedstawiciele władz oraz inni obserwatorzy, w obliczu tylu niespełnionych obietnic, stracili nadzieję na jego powodzenie. Wielu postrzega ten proces jako przykład alienowania się polityków i wzrastającego zobojętnienia mieszkańców Europy w stosunku do swoich przywódców. Wzrost takich nastrojów wydaje się zrozumiały, ale i pesymistycznie rokuje. Sprawa wydaje się jednak zbyt ważna, by można było pozwolić sobie na załamanie rąk.

2.7.2. W kategoriach ekonomicznych widać bardzo niewielką poprawę w porównaniu do ambitnych celów postawionych w 2000 roku w Lizbonie. Zarówno

Komisja Europejska, jak i Grupa Koka twierdzą, że główny ciężar odpowiedzialności za brak postępów spoczywa na państwach członkowskich. Po pierwsze, nie były one w stanie uzgodnić w Radzie Ministrów pewnych istotnych strategicznych przedsięwzięć, ważnych dla Strategii; czego najbardziej dobitnym przykładem jest brak Patentu Europejskiego. Po drugie, państwa członkowskie nie dość energicznie wprowadzały w życie wspólne decyzje podjęte przez Radę, na przykład dyrektywę jednolitego rynku. Nie został osiągnięty cel minimalnego poziomu implementacji prawa wspólnotowego³⁰. Po trzecie wreszcie, państwa członkowskie nie poczyniły wystarczających postępów w obszarach objętych OMC, w których to one mają kompetencje, aby wprowadzać reformy i one ponoszą za nie odpowiedzialność. W tych obszarach Komisja może tylko stymulować zmiany metodą ustrukturyzowanego dialogu. Pamiętajmy jednak, że chociaż największa odpowiedzialność ciąży na państwach członkowskich, Komisja i Rada mogą i powinny starać się zrobić więcej dla poprawy sytuacji.

2.7.3. Grupa Koka stworzyła listę interesujących sugestii, zmierzających do poprawy sytuacji. Cały raport jest cennym wkładem do przeglądu śródk okresowego. Poniższa ramka podsumowuje kluczowe zalecenia Grupy Koka.

Kluczowe rekomendacje Grupy Koka:

- Strategia Lizbońska powinna zostać „ożywiona” i w większym stopniu skoncentrowana na wzroście i zatrudnieniu.
- Państwa członkowskie powinny dwa razy w roku przygotowywać narodowe programy działań.
- Budżet UE powinien zostać zmieniony tak, by odzwierciedlać priorytety lizbońskie.
- Należy rozważyć stosowanie bodźców finansowych wobec państw członkowskich jako wsparcie dla realizacji celów lizbońskich.
- Otwarta metoda koordynacji powinna zostać poprawiona – więcej nacisku na ustalenie kryteriów i przeglądy wzajemne, bardziej przejrzysta prezentacja wyników i postępów w odniesieniu do mniejszej ilości celów („chwała, wstyd i wina”).
- Lepsza koordynacja zarówno na poziomie europejskim jak i narodowym.
- Publikowanie dorocznej „tabeli ligowej” postępów państw członkowskich.
- Uruchomienie przez Komisję nowej strategii komunikacji.

Source: Kok Report (2004).

2.7.4. Na poziomie europejskim Strategia Lizbońska dotyczy głównie zarządzania i komunikacji. Wyzwaniem dla Wspólnoty jest pobudzenie procesu zmian w bardzo wielu obszarach. Strategia lizbońska musi stać się wiarygodna, aby mogła być trakto-

³⁰ Rada Europejska ustaliła cel redukcji deficytu implementacyjnego (*compliance deficit*, tzn. procentu dyrektyw UE nie transponowanych w terminie do prawa krajowego) na 1,5%. Deficyt ten w czerwcu 2004 roku wciąż wynosił jednak 2,2%, co oznacza że 134 dyrektywy jednolitego rynku nie zostały w całości wdrożone w całej Unii. Zwłaszcza Francja wypada źle w tej kategorii.

- wana poważnie. Mając najważniejsze narzędzie w ręku, czyli dobrowolne deklaracje współpracy 25 państw członkowskich (OMC), Komisja powinna podjąć się przywództwa tego procesu. Państwa członkowskie oczekują bowiem, że Komisja stanie się siłą napędową całego procesu.
- 2.7.5. Powinien zostać stworzony spójny i zrozumiały plan, uzupełniony przez zalecone przez Grupę Koka narodowe plany działania. Trzeba ponaglać państwa członkowskie, aby zobowiązywały się do realizacji konkretnych, określonych w czasie planów osiągnięcia konkretnych celów. Otwarta metoda koordynacji mogłaby odgrywać istotną rolę w przygotowywaniu takich planów i ocenie ich realizacji. Narodowe cele ilościowe mogłyby być poddawane systematycznemu przeglądowi w kontekście narodowych planów działania.
- 2.7.6. Zasadniczą kwestią jest oczywiście polityczna wola realizacji całego planu. Chodzi jednak o coś głębszego. Plan tak ambitny jak Strategia Lizbońska powiedzie się jedynie wówczas, gdy uda się zaszczepić kulturę postępu i zmiany w samej administracji europejskiej i administracjach państw członkowskich. Obecnie zbyt wiele z nich jest niechętnych zmianom. Kultura administracyjna zbyt często wspiera *status quo*, odbierając wiarygodność przesłaniu innowacji, przedsiębiorczości i dynamicznego, opartego na wiedzy biznesu. Innowacje i zmiany są tak samo ważne dla sektora publicznego, jak i dla prywatnego.
- 2.7.7. Istnieje jednocześnie potrzeba poprawy komunikacji tak, aby dotrzeć do tych, których dotyczy Strategia Lizbońska (do jej *stakeholders*). Kwestię tę podkreśla Raport Koka. Strategia komunikacji musi pokazać obywatelom Europy negatywne konsekwencje słabej polityki czy braku decyzji, a także wskazać drogę naprzód. Powinny być w to zaangażowane media, parlament, kręgi biznesu oraz inne grupy interesów. W świadomości obywateli to państwa członkowskie powinny ponosić odpowiedzialność za podejmowane działania lub ich zaniechanie. W obecnej sytuacji przeciętny Europejczyk lokuje odpowiedzialność za niepowodzenia raczej w „Brukseli” niż w stolicach poszczególnych krajów. Strategia komunikacji musi zmienić to postrzeganie.
- 2.7.8. Otwarta metoda koordynacji powinna być stosowana w sposób bardziej dynamiczny i przekonujący. OMC nie wymaga formalnej większości kwalifikowanej w Radzie Ministrów. Projekty w jej ramach mogą być podejmowane przez kraje aktywne, chcące się w nie włączyć. Uczestnictwo w projektach OMC powinno być atrakcyjne dla państw członkowskich. Jeśli projekty będą generowały istotną nową wiedzę i będą inspirowały do zmian, to kraje członkowskie (przynajmniej te zainteresowane) będą miały powód, aby brać w nich udział. Obecnie takie projekty są często wynikiem kompromisu na zasadzie „najmniejszego wspólnego mianownika”, co dla wielu państw czyni je raczej nieatrakcyjnymi. Często uniemożli-

wia to współpracę krajów, które są nią szczerze zainteresowane i które szukają nowych rozwiązań dla rozwoju swojej polityki. OMC powinna być ofertą dla tych państw członkowskich, które chcą robić postępy. Powinna bardziej podkreślać to, co dobre i inspirować wspólne uczenie się, a mniej zajmować się przypisywaniem „winy i wstydu”. W tym kontekście *benchmarking*, cele ilościowe i wzajemne przeglądy mogłyby odegrać bardziej aktywną rolę.

2.7.9. Współpraca europejska w ramach otwartej metody koordynacji powinna zostać zreformowana w takim kierunku, by umożliwić rozwiązania „szyte na miarę” poszczególnych krajów, odpowiadające zróżnicowanym warunkom powiększonej Europy. W tym kontekście OMC mogłaby być bardziej niż obecnie napędzana przez popyt. Narzędzie, jakim jest OMC, można by, na przykład, zaoferować specjalnym „grupom pionierskim”. Grupy skupiałyby państwa członkowskie szczególnie zainteresowane jakąś kwestią (np. stworzeniem modelu oceny obciążeń administracyjnych). W podobny sposób OMC mogłaby znaleźć zastosowanie na poziomie regionalnym, np. w tworzącym się obszarze nadbałtyckim, z potencjalnie silnymi synergiami. Istnieje tam już intensywna współpraca nie tylko na poziomie państw, lecz także regionów, władz lokalnych, instytutów badawczych, uniwersytetów i innych organizacji. OMC powinna dopuścić bardziej zróżnicowane zastosowania, obejmując wszystkich partnerów aktywnie poszukujących rozwiązań dla integracji i rozwoju konkurencyjności w Europie. Takie grupy składające się z zainteresowanych podmiotów i osób (*stakeholders*) oraz grup interesów powinny mieć możliwość szerszej pracy na poziomie regionalnym (łączyć interesy regionalne, narodowe i unijne). Skupienie się na określonym regionie pozwoliłoby im na lepsze rozpoznanie jego specyficznych warunków, przedsiębiorstw, branż i środowiska konkurencyjnego. Grupy te pełniłyby rolę pionierów, przecierając drogę do działania i dostarczając informacji innym państwom członkowskim. Osiągnęłyby większą efektywność realizacji celów dzięki temu, że ich wysiłek byłby bardziej zogniskowany. Odpowiadałyby lepiej potrzebom i wymaganiom krajów członkowskich, które mogłyby skupić się na kilku priorytetowych obszarach, nie rozpraszając swoich ograniczonych zasobów na wiele różnych projektów.

2.7.10. Poruszone powyżej kwestie odnoszą się do części obaw o przyszłość Strategii Lizbońskiej, wyrażonych w raporcie Koka, oraz proponują pewne rozwiązania. Obecnie trwa wytężona praca nad nowym startem Strategii, planowanym przy okazji publikacji przeglądu śródkresowego w marcu 2005 roku. Przez wzgląd na tworzenie miejsc pracy i rozwój dobrobytu w Europie, na Proces Lizboński i na przyszły wizerunek Europy, miejmy nadzieję, że ten przegląd przyniesie rozwiązania pozwalające na lepsze stosowanie otwartej metody koordynacji.

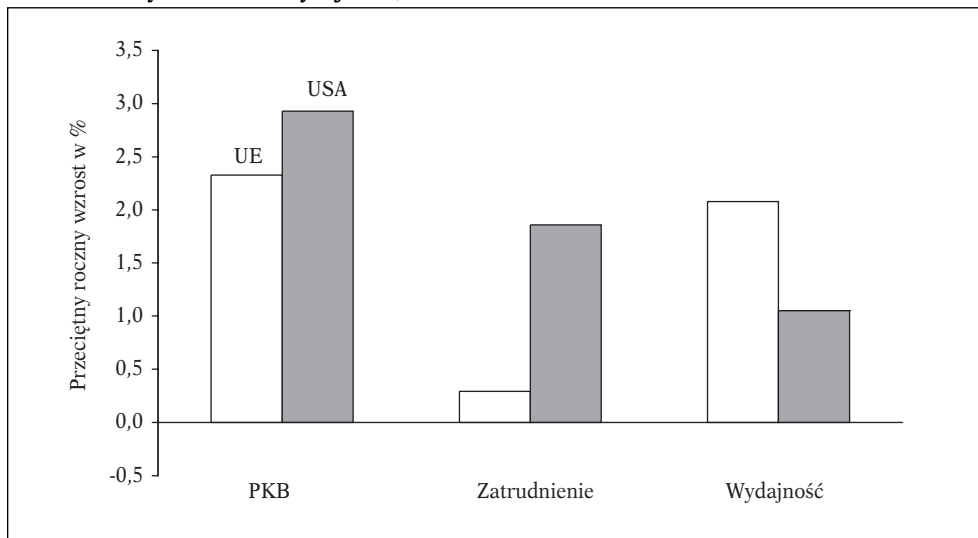
Bibliografia

- Christian Ketels (2004), *European Clusters*, Harvard Business School, Boston MA, USA Hagbarth Publications.
- European Commission (1993), *White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century*, COM(93)700 final.
- European Commission (2002), *Regional Clusters in Europe*, Observatory of European SMEs, No. 3, Brussels.
- European Commission (2003, 2004), *European Competitiveness Report*, Brussels.
- European Commission (2004), *Benchmarking Enterprise Policy – Results from the 2004 Scoreboard*, SEC(2004), 1427, Brussels.
- European Commission (2004), *Delivering Lisbon – Reforms for the enlarged Union*, COM (2004) 29 final/2, Brussels.
- European Commission (forthcoming), *Pocket book of Enterprise Policy Indicators*, Brussels.
- European Commission (forthcoming), *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union*, Commission Staff Working Paper, Brussels.
- Gordon, Robert J. (2004), *Why was Europe Left at the Station When America's Productivity Locomotive Departed?* North-western University and CEPR.
- High Level Group (2004), *Facing the Challenge – The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November.
- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- Porter, Michael E. (2003), *The Economic Performance of Regions*, Regional Studies, Vol. 37, Nos. 6 & 7, pp. 549-678.
- O'Mahony & Van Ark (2003), *EU productivity and competitiveness – An industry perspective*, European Commission.
- Jorgenson, Dale W., Ho, Mun S., Stiroh, Kevin J. (2004), „Will the US Productivity Resurgence continue?“, *Current issues in Economics and Finance*, Federal Reserve Bank of New York, Vol. 10, No. 13, December.
- Leadbeater, Charles (1999), *Living on Thin Air: The New Economy*. Viking.

Aneks

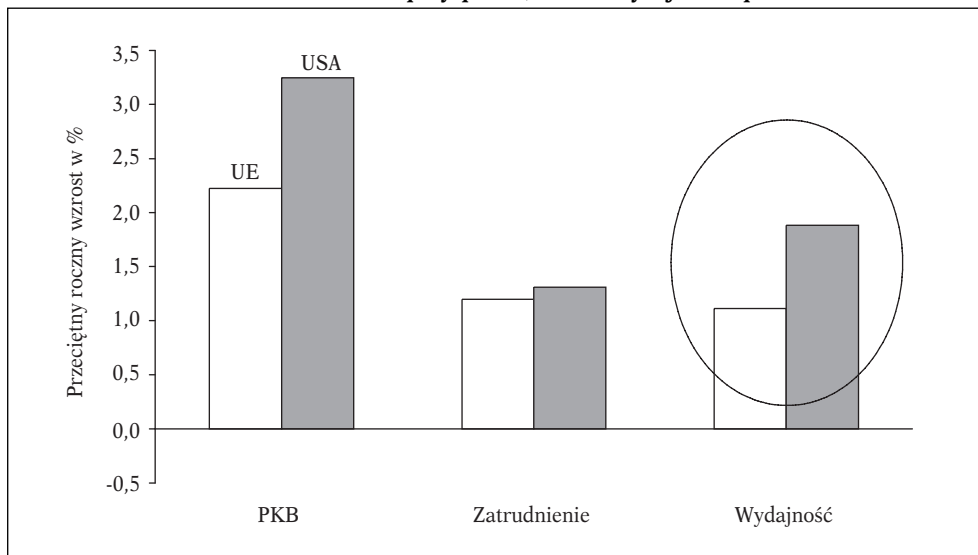
Aneks 1. Wzrost wydajności i zatrudnienia w UE i USA

1973-1995: wysoki wzrost wydajności, niski wzrost zatrudnienia w UE



Źródło: Eurostat. Wydajność: PKB na osobę zatrudnioną.

1996-2002: wzrost zatrudnienia w UE przyspiesza, wzrost wydajności spowalnia

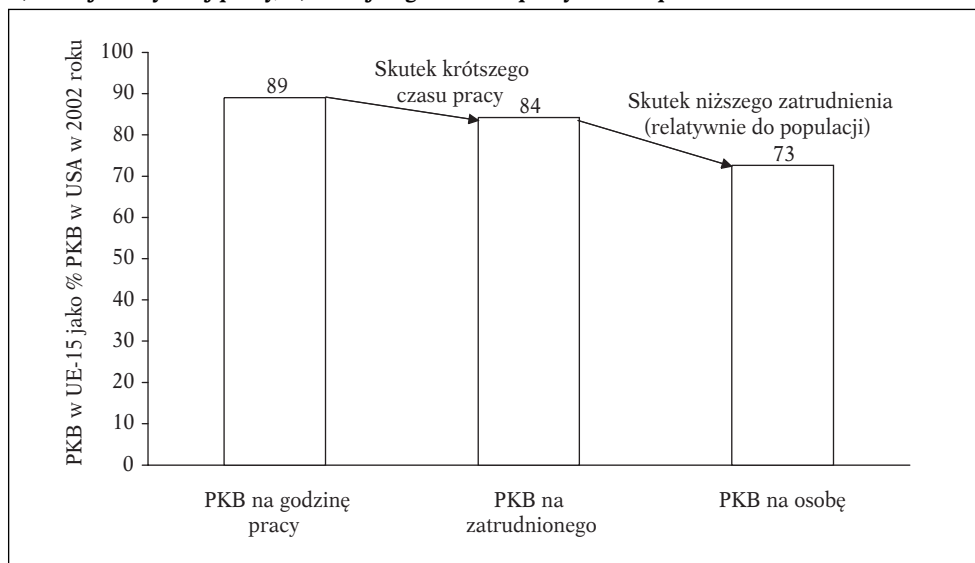


Źródło: Eurostat. Wydajność: PKB na osobę zatrudnioną.

Aneks 2. Dekompozycja różnicy w PKB na osobę między UE i USA

Różnica w PKB między USA i UE jako skutek

a) mniej efektywnej pracy, b) mniejszego wkładu pracy w Europie



Źródło: Eurostat, Structural Indicators (aktualizacja 11.7.2003). PKB wg PPS.

Aneks 3. Wzrost wydajności w UE wg krajów i sektorów

Zróżnicowanie między krajami...

	Wkład poszczególnych krajów do wzrostu wydajności pracy w UE-15 w latach 1979-2001		
	1979-1990	1990-1995	1995-2001
Belgia	0,08	0,09	0,03
Dania	0,04	0,05	0,02
Niemcy	0,59	0,68	0,22
Grecja	0,01	0,02	0,05
Hiszpania	0,18	0,15	0,22
Francja	0,40	0,27	0,22
Irlandia	0,02	0,04	0,10
Wochy	0,27	0,36	0,18
Luksemburg	0,01	0,01	0,01
Holandia	0,14	0,13	0,11
Austria	0,07	0,09	0,04
Portugalia	0,02	0,02	0,04
Finlandia	0,05	-0,01	0,04
Szwecja	0,06	0,03	0,06
Wielka Brytania	0,31	0,38	0,39
UE-15	2,26	2,31	1,72
USA	1,26	1,10	2,25

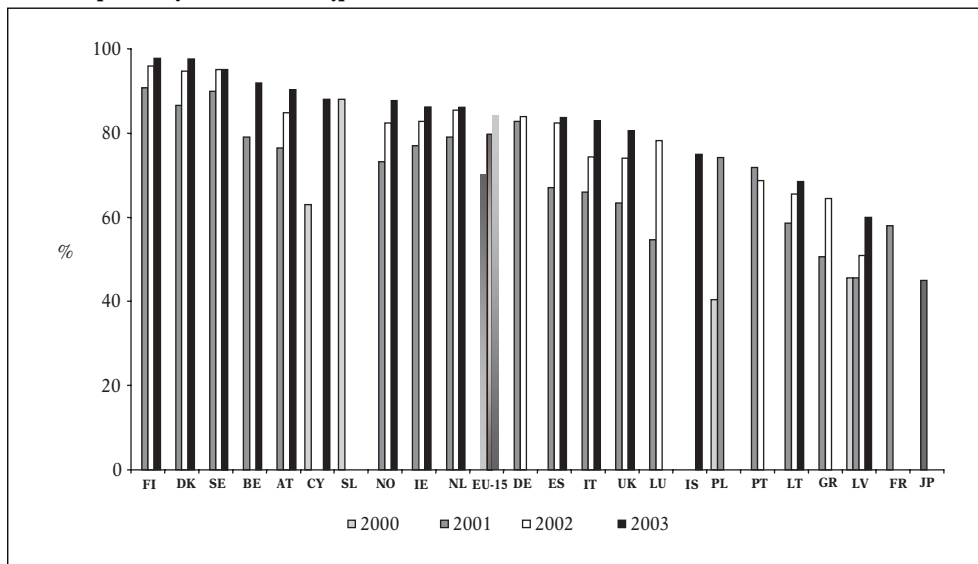
...oraz między sektorami

Wzrost wydajności pracy w 12 najważniejszych sektorach gospodarki w UE i USA w latach 1979-2001

	EU-15			US		
	1979-90	1990-95	1995-01	1979-90	1990-95	1995-01
Cała gospodarka	2,2	2,3	1,7	1,4	1,1	2,3
Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo	5,2	4,8	3,3	6,4	1,7	9,1
Górnictwo i kopalnictwo	2,9	13,1	3,5	4,4	5,1	-0,2
Przemysł przetwórczy	3,4	3,5	2,3	3,4	3,6	3,8
Zaop. w elektr., gaz i wodę	2,7	3,6	5,7	1,1	1,8	0,1
Budownictwo	1,6	0,8	0,7	-0,8	0,4	-0,3
Handel	1,3	1,9	1,0	1,8	1,5	5,1
Transport	2,8	3,8	2,3	3,9	2,2	2,6
Komunikacja	5,2	6,2	8,9	1,4	2,4	6,9
Usługi finansowe	2,2	1,0	2,8	-0,7	1,7	5,2
Usługi dla biznesu	0,7	0,7	0,3	0,1	0,0	0,0
Inne usługi	-0,3	0,4	0,3	1,2	0,9	-0,4
Administracja publiczna, edukacja i służba zdrowia	0,6	1,1	0,8	-0,4	-0,8	-0,6

Aneks 4. Procent przedsiębiorstw z dostępem do Internetu (2000-2003)

Procent przedsiębiorstw z dostępem do Internetu



3. Monitorowanie celów Strategii Lizbońskiej

Vicente Royuela-Mora, Rosina Moreno, Esther Vayá

3.1. Wprowadzenie

Strategia Lizbońska wychodzi naprzeciw wyzwaniom spowodowanym przez procesy globalizacji i powstawanie gospodarki opartej na wiedzy poprzez zdefiniowanie nowych celów rozwoju. Wyzwania te wymagają opracowania ogólnej strategii służącej do ich osiągnięcia, a jednocześnie określenia celów szczegółowych, wraz z metodami ich realizacji.

Aby umożliwić ocenę całościową jak też kontrolę procesu realizacji poszczególnych celów, opracowany został zestaw około stu wskaźników statystycznych, na podstawie których tworzona jest Tabela Wskaźników Strukturalnych. Wskaźniki te stanowią podstawę raportów z realizacji celów Strategii, przygotowywanych corocznie przez Komisję Europejską, i dotyczą pięciu głównych dziedzin: zatrudnienia, innowacji, reform gospodarczych, spójności społecznej oraz środowiska naturalnego. Dla potrzeb bardziej syntetycznego ujęcia Komisja zredukowała liczbę wskaźników ze stu siedmiu do czterech. W naszej opinii celem tej redukcji było spełnienie wymagania określonego w Komunikacie Komisji z 8.10.2003, zgodnie z którym stosowany zestaw wskaźników powinien być łatwy do przyswojenia i zrozumiały. Sądzymy jednak, że odbyło się to kosztem jednego z podstawowych założeń Strategii Lizbońskiej: wielości i różnorodności wyznaczonych celów.

Warto postawić więc pytanie: czy wybrany ostatecznie zestaw wskaźników w pełni odzwierciedla podstawowy cel Strategii Lizbońskiej, którym jest „osiągnięcie przez Unię Europejską pozycji najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki świata; opartej na wiedzy, zdolnej do trwałego wzrostu, o większej liczbie i lepszej jakości miejsc pracy, o większej spójności społecznej”?

Do analizy tej zastosowane zostały dwa podejścia. Pierwsze wykorzystuje analizę zależności między głównym celem Strategii (za jaki uznać można wzrost gospodarczy)

a pozostałymi wskaźnikami strukturalnymi, opisującymi pięć wymienionych wyżej dziedzin. Drugie polega na próbach identyfikacji tych czynników, które najsilniej przyczyniły się do wzrostu gospodarczego państw europejskich w ciągu ostatnich dziesięciu lat (innymi słowy, próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy rozwojowi gospodarczemu poszczególnych krajów członkowskich Unii towarzyszył odpowiedni wzrost zatrudnienia, poziomu wiedzy, kapitału ludzkiego, inwestycji bądź spójności społecznej).

Struktura pracy jest następująca: rozdział 2 zawiera opis Strategii Lizbońskiej i poszczególnych jej celów, przegląd wskaźników strukturalnych oraz całościową ocenę skuteczności Strategii. Rozdział 3 prezentuje analizę (przekrojową i czasową) zmian w poszczególnych wskaźnikach, na tle zachowania się ogólnych wskaźników wzrostu gospodarczego. Rozdział 4 przedstawia wnioski.

3.2. Strategia Lizbońska – opis

3.2.1. Cele Strategii

W roku 2000 zebrana w Lizbonie Rada Europejska ogłosiła dziesięcioletnią strategię, której celem jest uczynienie z Unii Europejskiej wiodącej – pod względem konkurencyjności i dynamiki – gospodarki świata. Strategia przewiduje cztery główne kierunki działania:

- Dochodzenie do modelu gospodarki opartej na wiedzy, dzięki:
- Zmodernizowaniu europejskiego modelu społecznego;
- Opracowaniu ram dla właściwej, nastawionej na stabilność polityki makroekonomicznej;
- Zapewnieniu zrównoważonego rozwoju.

Realizacja wymienionych wyżej celów pozwoli na osiągnięcie stałego, nienapędzającego inflacji wzrostu gospodarczego, przy niższej stopie bezrobocia i większej stabilności finansów publicznych.

Podczas kolejnych spotkań Rady Europejskiej (Lizbona, 2000; Sztokholm, 2001; Goeteborg, 2001; Barcelona, 2002; Bruksela, 2003) określono zadania dotyczące pięciu głównych obszarów:

- zatrudnienia,
- innowacji i badań,
- reform strukturalnych gospodarki,
- spójności społecznej, oraz
- środowiska naturalnego.

Do pomiaru procesów dotyczących wymienionych zagadnień służy system wskaźników strukturalnych, pozwalających na ocenę stopnia rozwoju i realizacji całej strategii, przez porównanie aktualnych wartości wskaźników z wartościami, które mają być osiągnięte po upływie dekady. Nieco upraszczając, każdemu z celów ogólnych odpowiada lista celów szczegółowych, zapewniających realizację koncepcji określonych w dokumencie. Cele szczegółowe to:

A.1. Zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy w Europie: opracowanie aktywnej polityki zatrudnienia. Zmniejszenie bezrobocia i zwiększenie stopy zatrudnienia wymaga działań w czterech kierunkach: poprawy zatrudnialności i podwyższenia kwalifikacji siły roboczej; zwiększenia adaptacyjności poprzez kształcenie ustawiczne; zwiększenia zatrudnienia w sektorze usług; i zmniejszenia skali nierówności w dostępie do pracy.

B.2. Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich: przejście do gospodarki „cyfrowej”, opartej na wiedzy, powinno być oparte na niedrogich, ale będących na światowym poziomie rozwiązaniach infrastrukturalnych zapewniających uczestnictwo w tym procesie wszystkich zainteresowanych. Konieczne jest promowanie elektronicznych kanałów wymiany handlowej, wspieranie konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych (poprzez stworzenie odpowiednich regulacji prawnych), i zapewnienie nakładów na edukację i usługi publiczne.

B.3. Ustanowienie Europejskiego Obszaru Badań i Innowacji: ma to być zintegrowana, efektywna i innowacyjna alternatywa pracy dla najbardziej wartościowych umysłów mogących wnieść wkład do rozwoju Europy. Podstawowe kroki do zrobienia to: tworzenie sieci badawczych z jednoczesną koordynacją narodowych programów badawczych i określeniem dla nich punktów odniesienia (*benchmarking*); promocja mobilności; wspieranie prywatnych inwestycji w badania i pomoc w tworzeniu nowych podmiotów; oraz zagwarantowanie ustanowienia Patentu Wspólnotowego jako nagrody za innowacyjność.

B.4. Edukacja i szkolenia ułatwiające życie i pracę w społeczeństwie opartym na wiedzy. Europejskie instytucje edukacyjne i szkoleniowe powinny oferować możliwości zdobywania i podnoszenia wiedzy dzięki rozwojowi lokalnych ośrodków nauczania, promocji nowych umiejętności i zwiększaniu przejrzystości kwalifikacji. Szczegółowe cele to: zmniejszenie o połowę udziału osób z wykształceniem co najwyżej średnim w grupie wiekowej 18-24 lata, przekształcenie szkół w wielozadaniowe centra lokalnej edukacji, wprowadzenie europejskiego certyfikatu potwierdzającego znajomość podstawowych technik IT, ułatwienie mobilności uczestników systemu kształcenia, wprowadzenie standardowego formatu CV.

- C.5. Stworzenie środowiska sprzyjającego zakładaniu i rozwojowi przedsiębiorstw innowacyjnych, zwłaszcza małych i średnich:** obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej może być osiągnięte dzięki poprawie klimatu regulacyjnego, wspieraniu powstawania nowych przedsiębiorstw i sieci innowacyjnych, czy oferowaniu zachęt dla kapitału wysokiego ryzyka. Szczególna uwaga powinna być poświęcona mikroprzedsiębiorstwom, jako segmentowi napędzającemu tworzenie nowych miejsc pracy w Europie.
- C.6. Reformy gospodarcze prowadzące do pełnego funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego Unii:** usunięcie przeszkód w transferze usług, liberalizacja rynków paliw płynnych, energii elektrycznej, usług pocztowych oraz transportowych, unowocześnienie systemu zamówień publicznych (wprowadzenie procedur elektronicznych), uproszczenie otoczenia legislacyjnego. Ogólnie: promowanie konkurencji, ograniczenie pomocy publicznej udzielanej poszczególnym przedsiębiorstwom bądź sektorom i koncentracja uwagi na kwestiach najistotniejszych.
- C.7. Wydajne i zintegrowane rynki finansowe:** większa efektywność rynków finansowych i kapitałowych może być osiągnięta dzięki kombinacji odpowiednich narzędzi, np. ułatwiających porównywalność wyników przedsiębiorstw poprzez ujednoczenie standardów rachunkowości czy ułatwianie funkcjonowania rynków obligacji rządowych.
- C.8. Koordynacja polityk makroekonomicznych: konsolidacja fiskalna, poprawa jakości i stabilności finansów publicznych.** Należy dążyć do zwiększenia zaufania między poszczególnymi aktorami polityki gospodarczej, aby ułatwić im wzajemne zrozumienie swoich pozycji i ograniczeń. Oczywiście cele to dążenie do konsolidacji fiskalnej, poprawa jakości polityki budżetowej i zapewnienie stabilności finansów publicznych. Wśród rekomendowanych środków znajdują się: redukcja obciążeń fiskalnych nakładanych na pracę, przekierowanie części wydatków publicznych na cele związane z akumulacją kapitału „materialnego” i ludzkiego, oraz zapewnienie długookresowej stabilności finansów publicznych.
- D.9. Modernizacja systemu zabezpieczeń socjalnych:** europejski model socjalny jako element *welfare state* powinien zapewnić opłacalność pracy, długoterminową stabilność systemu w obliczu starzenia się populacji, zapobiegać wykluczeniu społecznemu czy nierównemu traktowaniu płci, oraz dostarczać wysokiej jakości usługi medyczne. Cele te mogą być osiągnięte dzięki wzmocnieniu współpracy między krajami członkowskimi, poprzez wymianę doświadczeń i prowadzenie wspólnych studiów nad przyszłym, długoterminowym rozwojem systemu zabezpieczeń społecznych.

D.10. Wspieranie spójności społecznej. Nowy model społeczeństwa opartego na wiedzy może potencjalnie prowadzić do zwiększenia różnic społecznych i nasilenia się zjawiska wykluczenia. Aby zapobiec temu ryzyku proponuje się szereg działań: dążenie do szerszego rozpowszechnienia wiedzy na temat zjawiska wykluczenia, przeciwdziałanie wykluczeniu (na poziomie Unii może to być wspierane przez Fundusze Strukturalne), określenie priorytetów związanych z poszczególnymi grupami ryzyka (mniejszościami, niepełnosprawnymi, itp.).

E.11. Strategia zrównoważonego rozwoju: priorytet środowiskowy dodany został do Strategii Lizbońskiej w celu podkreślenia dążeń Wspólnoty do odnowy gospodarczej i społecznej; jest to nowe podejście do prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej. Szczególna uwaga poświęcona została następującym kwestiom: nowemu podejściu do tworzenia polityki społeczno-gospodarczej, wymiarowi globalnemu (Johannesburg), środowiskowym priorytetom zrównoważonego wzrostu, przeciwdziałaniu zmianie klimatu (Kioto), zapewnieniu neutralnych względem środowiska metod transportu, potencjalnym zagrożeniom dla zdrowia publicznego, bardziej odpowiedzialnej gospodarce zasobami naturalnymi, i wreszcie bezpieczeństwu transportu morskiego.

3.2.2. Wskaźniki strukturalne

Na specjalnym spotkaniu Rady Europejskiej w Lizbonie, w marcu 2000 roku, zgodzono się co do potrzeby regularnych spotkań poświęconych analizie i ocenie postępu w procesie dochodzenia do strategicznego celu najbliższej dekady, którym jest „uczynienie z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do trwałego wzrostu, tworzącej większą liczbę lepszych miejsc pracy, oraz charakteryzującej się większą spójnością społeczną”. Dla lepszej oceny postępów Rada zobowiązała Komisję do opracowywania corocznych syntetycznych raportów (*Spring Reports*) na podstawie uzgodnionych wspólnie wskaźników. Stosowanie wskaźników ma zapewnić porównywalność wyników i spójność prezentacji. Raporty Komisji uwzględniają cztery główne kierunki polityki społeczno-gospodarczej: zatrudnienie, innowacje i badania, reformy gospodarcze i spójność społeczną. Ponadto, trzeba było zdefiniować pewne ogólne wskaźniki ekonomiczne umożliwiające charakterystykę warunków gospodarczych, w których przeprowadzane są reformy. Wreszcie, w wyniku ustaleń Rady Europejskiej w Goeteborgu (czerwiec 2001), dodano do listy kolejne wskaźniki strukturalne, uwzględniające nową dziedzinę – ochronę środowiska naturalnego.

Zgodnie z tą decyzją Rady Europejskiej, Komisja przedstawia pod koniec każdego roku, (poczynając od 2000 roku) dokument zatytułowany „Wskaźniki Strukturalne”. Zawiera on zestaw wskaźników uwzględnianych w raporcie przygotowywanym na następne wiosenne spotkanie Rady Europejskiej (COM-2000 594, COM-2001 619, COM-2002 551, COM-2003 585). Istnieje zgodność co do tego, jakie powinny być te wskaźniki: czytelne i zrozumiałe, odpowiednie do stosowanych polityk, wzajemnie spójne, dostępne na czas, porównywalne w zakresie dotyczącym państw członkowskich Unii oraz, w miarę możliwości, także innych krajów (głównie USA) oraz oparte na wiarygodnych źródłach danych. Nie powinny też wymagać od instytucji statystycznych czy respondentów krajowych zbyt dużego wysiłku w celu zebrania i dostarczenia danych, w jak największym stopniu wykorzystując informacje dostępne w Europejskim Systemie Statystycznym.

Zdaniem Komisji Europejskiej lista wskaźników strukturalnych powinna być krótka, tak aby przekaz polityczny był jasny, prosty i skoncentrowany na wybranych problemach, a także powinna być zrównoważona pod względem udziału każdego z pięciu głównych kierunków polityki (zatrudnienia, innowacji i badań, reform ekonomicznych, spójności społecznej i środowiska).

Zgodnie z tą logiką, na ostatecznej liście wskaźników strukturalnych użytych w raportach przygotowywanych na wiosenne spotkania Rady Europejskiej w latach 2001-2003 umieszczono 42 pozycje³¹: 7 wskaźników dotyczących każdej z dziedzin i 7 wskaźników ogólnoeconomicznych. Same wskaźniki mogą się jednak zmieniać. Niektóre z nich zastępowane są przez nowe, bardziej odpowiednie z punktu widzenia prowadzonej polityki, oparte na bardziej wiarygodnych danych, lub w mniejszym stopniu dublujące się pod względem dostarczanych informacji z innymi pozycjami z listy. Także w przyszłości opracowywane będą nowe wskaźniki. Możliwe jest to dzięki staraniom Eurostatu, instytucji rozwijającej i corocznie uaktualniającej obszerną bazę danych.

Okazało się jednak, że na podstawie tak dużej liczby wskaźników trudno jest dokonać oceny postępów Unii w realizacji celów postawionych przez Radę Europejską w Lizbonie (a potem rozwiniętych w Goeteborgu i doprecyzowanych w Sztokholmie i Barcelonie). Dlatego w swoim raporcie przed wiosennym spotkaniem Rady Europejskiej w 2004 roku. Komisja Europejska ograniczyła liczbę wskaźników do 14³². Jak to ujęła

³¹ Wliczając dane zdezagregowane i wskaźniki szczegółowe, wszystkich wskaźników było 107.

³² „W celu poprawy jakości (w szczególności: porównywalności danych dotyczących różnych okresów, krajów bądź regionów) narzędzi statystycznych i analitycznych, a także dla zapewnienia lepszych podstaw analitycznych procesów projektowania i wdrażania polityki gospodarczej, Rada Europejska zleca Komisji przedstawienie podczas wiosennego spotkania Rady w roku 2004, przy współpracy z Europejskim Systemem Statystycznym, propozycji wzmocnienia roli wskaźników strukturalnych oraz innych narzędzi analizy w procesie oceny postępów realizacji Strategii Lizbońskiej” (COM-2003-585).

Komisja (COM(2003) 585), „użycie mniejszej liczby wskaźników umożliwi także pełniejszą charakterystykę nowych krajów członkowskich oraz państw kandydujących, oraz łatwiejsze przedstawienie zarówno poziomu, jak i dynamiki osiąganych wyników”. Pełne zestawy wskaźników dotyczących lat wcześniejszych wciąż dostępne są w Eurostatie, w bazie danych New Cronos, oraz na poświęconej wskaźnikom strukturalnym stronie internetowej (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>)³³.

Ostateczną listę 14 wskaźników strukturalnych zawiera Tabela 1, prezentująca także dane dotyczące ich definicji, źródeł danych, dostępności, celów stosowania oraz interpretacji. Istotne jest, że wskaźniki te „powinny służyć raczej do mierzenia postępów poszczególnych krajów w procesie dochodzenia do celów określonych w Strategii Lizbońskiej, nie zaś jako mierniki efektywności prowadzonej polityki” (COM-2000 594, 22).

Tabela 1. Lista 14 wskaźników strukturalnych użytych w Raporcie Komisji dla Rady Europejskiej, wiosna 2004.

WSKAŹNIKI OGÓLNOEKONOMICZNE (symbol: GEB)
<p>1. Produkt Krajowy Brutto <i>per capita</i> wg wartości siły nabywczej (PKB pc wg PPS)</p> <p>Źródło: EUROSTAT; rachunki narodowe.</p> <p>Dostępność: wszystkie państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące, USA, Japonia, Norwegia, Islandia. Zakres czasowy: 1991-2001 (szacunki dla lat 2002-2005; brak danych w niektórych latach dla nowych państw członkowskich i krajów kandydujących).</p> <p>Cel stosowania: miernik poziomu życia, dobrobytu społecznego i jakości życia.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany wzrost poziomu wskaźnika i zmniejszanie się dystansu do głównych konkurentów.</p>
<p>2. Wydajność pracy na zatrudnionego (PKB wg PPS na zatrudnionego)</p> <p>Źródło: EUROSTAT; rachunki narodowe i OECD.</p> <p>Dostępność: wszystkie państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące, USA, Japonia, Norwegia, Islandia. Zakres czasowy: 1991-2001 (szacunki dla lat 2002-2004; brak danych w niektórych latach dla nowych państw członkowskich i krajów kandydujących).</p> <p>Cel stosowania: miernik ogólnej wydajności gospodarki.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany wzrost poziomu wskaźnika i zmniejszanie się dystansu do głównych konkurentów.</p>

³³ Pod adresem tym dostępne są dane dotyczące 42 wskaźników podstawowych oraz 117 wskaźników niższej rangi.

Tabela 1. cd. Lista 14 wskaźników strukturalnych użytych w Raporcie Komisji dla Rady Europejskiej, wiosna 2004.

ZATRUDNIENIE (symbol: EMP)
<p>3. Stopa zatrudnienia*</p> <p>(odsetek zatrudnionych w grupie wiekowej 15-64 lata)</p> <p>Źródło: EUROSTAT; Labour Force Survey.</p> <p>Dostępność: wszystkie państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące, Islandia i Norwegia. Brak porównywalnych danych dla USA i Japonii. Zakres czasowy: 1990-2002 (brak danych w niektórych latach dla nowych państw członkowskich i krajów kandydujących).</p> <p>Cel stosowania: pełne zatrudnienie, walka z wykluczeniem społecznym.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany wzrost poziomu wskaźnika w czasie. Cel strategiczny: osiągnięcie przez Unię średniego poziomu zatrudnienia jak najbliższego 70% (60% dla kobiet) do roku 2010.</p>
<p>4. Stopa zatrudnienia wśród osób starszych*</p> <p>(odsetek zatrudnionych w grupie wiekowej 55-64 lata)</p> <p>Źródło: EUROSTAT; Labour Force Survey.</p> <p>Dostępność: wszystkie państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące, Islandia i Norwegia. Brak porównywalnych danych dla USA i Japonii. Zakres czasowy: 1990-2002 (brak danych w niektórych latach dla nowych państw członkowskich i krajów kandydujących).</p> <p>Cel stosowania: pełne zatrudnienie, walka z wykluczeniem społecznym.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany brak spadku wskaźnika w czasie.</p>
INNOWACJE I BADANIA (symbol: I&R)
<p>5. Całkowite wydatki krajowe na badania i rozwój</p> <p>(jako odsetek PKB)</p> <p>Źródło: kwestionariusz Eurostatu.</p> <p>Dostępność: państwa członkowskie Unii (oprócz Luksemburga i Malty) i kraje kandydujące, Islandia, Norwegia, Japonia, USA. Zakres czasowy: 1991-2001 (2002 i 2003 dla niektórych „starych” państw członkowskich).</p> <p>Cel stosowania: zwiększenie wysiłków w dziedzinie badań i rozwoju.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany wzrost poziomu wskaźnika w czasie. Cel strategiczny: wzrost ogólnego poziomu wydatków na badania i rozwój w Unii do poziomu bliskiego 3% PKB, do roku 2010.</p>

Tabela 1. cd. Lista 14 wskaźników strukturalnych użytych w Raporcie Komisji dla Rady Europejskiej, wiosna 2004.

<p>6. Poziom wykształcenia osób młodych*</p> <p>(odsetek osób z wykształceniem co najmniej średnim w grupie wiekowej 20-24 lata)</p> <p>Źródło: Eurostat; EU Labour Force Survey.</p> <p>Dostępność: państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące (oprócz Turcji), Szwajcaria, Islandia, Norwegia. Brak danych dla USA i Japonii. Zakres czasowy: 1992-2003 (brak danych w niektórych latach dla nowych państw członkowskich i krajów kandydujących).</p> <p>Cel stosowania: jakość zasobów ludzkich.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany wzrost poziomu wskaźnika w czasie.</p>
<p style="text-align: center;">REFORMY GOSPODARCZE (symbol: ER)</p> <p>7. Względny poziom cen</p> <p>(względny poziom cen konsumpcji finalnej gospodarstw domowych, wliczając podatki pośrednie)</p> <p>Źródło: Eurostat; OECD.</p> <p>Dostępność: wszystkie państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące, Norwegia, Islandia, USA, Japonia. Zakres czasowy: 1991-2001 (dane prowizoryczne dla roku 2002, oraz innych lat dla części krajów).</p> <p>Cel stosowania: integracja rynków produktów, efektywność rynków.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany spadek poziomu wskaźnika w czasie.</p>
<p>8. Inwestycje prywatne</p> <p>(inwestycje sektora prywatnego jako odsetek PKB)</p> <p>Źródło: Eurostat; rachunki narodowe.</p> <p>Dostępność: wszystkie państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące, Norwegia. Zakres czasowy: różny dla poszczególnych państw, najdłuższe serie zaczynają się w 1980.</p> <p>Cel stosowania: zwiększenie inwestycji prywatnych.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany wzrost poziomu wskaźnika w czasie.</p>
<p style="text-align: center;">SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA (symbol: SC)</p> <p>9. Zagrożenie ubóstwem*</p> <p>(odsetek osób o dochodzie (wliczając transfery społeczne) do dyspozycji niższym niż 60% mediany krajowej)</p> <p>Źródło: Eurostat; European Community Household Panel (ECHP).</p> <p>Dostępność: wszystkie państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące. Brak porównywalnych danych dla USA i Japonii. Zakres czasowy: 1994-2003 (brak danych w niektórych latach, dla części krajów).</p> <p>Cel stosowania: zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany spadek poziomu wskaźnika w czasie.</p>

Tabela 1. cd. Lista 14 wskaźników strukturalnych użytych w Raporcie Komisji dla Rady Europejskiej, wiosna 2004.

<p>10. Regionalne zróżnicowanie stopy zatrudnienia*</p> <p>(współczynnik zmienności stopy zatrudnienia w jednostkach terytorialnych poziomu NUTS 2, liczony dla krajów)</p> <p>Źródło: Eurostat; Labour Force Survey.</p> <p>Dostępność: stare państwa członkowskie Unii, niektóre nowe państwa członkowskie i kraje kandydujące. Wskaźnika nie stosuje się do Danii, Irlandii i Luksemburga. Zakres czasowy: 1999-2002 (brak danych w niektórych latach, dla części krajów).</p> <p>Cel stosowania: spójność społeczna.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany spadek poziomu wskaźnika w czasie.</p>
<p>11. Stopa bezrobocia długotrwałego*</p> <p>(odsetek osób bezrobotnych ponad 12 miesięcy wśród populacji aktywnej zawodowo w wieku 15-64 lata)</p> <p>Źródło: Eurostat; Labour Force Survey.</p> <p>Dostępność: wszystkie państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące, USA, Japonia, Islandia i Norwegia. Zakres czasowy: 1990-2002 (brak danych w niektórych latach, dla części krajów).</p> <p>Cel stosowania: pełne zatrudnienie, zwalczanie wykluczenia społecznego.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany spadek poziomu wskaźnika w czasie.</p>
<p>ŚRODOWISKO NATURALNE (symbol: ENV)</p>
<p>12. Całkowita emisja gazów powodujących efekt cieplarniany</p> <p>(procentowa zmiana emisji sześciu głównych gazów powodujących efekt cieplarniany - CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs oraz SF₆ – w porównaniu z rokiem bazowym i celami wyznaczonymi przez Protokół z Kioto/Decyzję Rady Europejskiej na lata 2008-2012)</p> <p>Źródło: European Environment Agency.</p> <p>Dostępność: wszystkie państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące, Norwegia, Islandia, USA, Japonia. Zakres czasowy: 1990-2001.</p> <p>Cel stosowania: ograniczenie zmian klimatycznych, wypełnianie postanowień Protokołu z Kioto.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany spadek poziomu w czasie. Cele określone w Protokole z Kioto/Decyzji Rady Europejskiej, na lata 2008-2012.</p>
<p>13. Energochłonność gospodarki</p> <p>(zużycie krajowe energii brutto w stosunku do PKB)</p> <p>Źródło: Eurostat; statystyki sektora energetycznego.</p> <p>Dostępność: wszystkie państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące, Norwegia, Islandia, USA, Japonia. Zakres czasowy: 1991-2001.</p> <p>Cel stosowania: większa efektywność wykorzystywania energii.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany spadek poziomu wskaźnika w czasie.</p>

Tabela 1. cd. Lista 14 wskaźników strukturalnych użytych w Raporcie Komisji dla Rady Europejskiej, wiosna 2004.

<p>14. Transport – przewozy towarowe w stosunku do PKB</p> <p>(indeks wolumenu towarowych przewozów lądowych w stosunku do PKB, w tono-kilometrach / PKB)</p> <p>Źródło: Eurostat, Transport Statistics.</p> <p>Dostępność: wszystkie państwa członkowskie Unii i kraje kandydujące, Norwegia, Islandia, USA, Japonia. Zakres czasowy: 1991-2002 (brak danych w niektórych latach dla niektórych nowych państw członkowskich i krajów kandydujących)</p> <p>Cel stosowania: Rozdzielenie wzrostu sektora transportu od wzrostu gospodarczego.</p> <p>Interpretacja: porównania czasowe, spodziewany wzrost poziomu wskaźnika w czasie.</p>

* wskaźniki dezagregowane według płci

Poczynając od 2000 roku Komisja stale pracuje nad poprawą jakości stosowanych wskaźników. Uwzględniono w ich opracowywaniu nowe kraje członkowskie i kandydujące do Unii (zgodnie z zaleceniami Rady Europejskiej sformułowanymi podczas spotkania w Goeteborgu, 2000), rozszerzono zakres uwzględnianych informacji, zaprojektowano nowe wskaźniki dotyczące reform strukturalnych, a także stworzono bardziej szczegółowe procedury oceny ich jakości³⁴. Rysunek 1 przedstawia pięć głównych obszarów zainteresowania Strategii Lizbońskiej, wraz z odpowiadającymi im zestawami wskaźników (strukturalnych i uzupełniających). Czcionką pogrubioną zaznaczono wskaźniki z powyższej, czternastopunktowej listy.

3.2.3. Ocena ogólna

Chociaż reformy związane ze Strategią Lizbońską realizowane są tylko częściowo, zaczynają przynosić efekty zgodne z pierwotnymi zamierzeniami. Opisuje je ostatni raport Komisji dla Rady Europejskiej (COM-2004, 29). Według autorów raportu:

- Od roku 1999 **stworzono ponad sześć milionów miejsc pracy, zwiększając stopę zatrudnienia** z 62.5% do 64.3% (2002). Towarzyszył temu spadek bezrobocia długookresowego, z 4% do 3% między 1999 a 2002 rokiem.
- Nastąpiło całkowite bądź częściowe **wprowadzenie zasad konkurencji na wielu kluczowych rynkach**: telekomunikacyjnych, towarowych przewozów kolejowych, usług pocztowych, energii elektrycznej i paliw płynnych. Pozwala to unowocze-

³⁴ Eurostat blisko współpracuje z innymi instytucjami Komisji oraz z Europejskim Systemem Statystycznym. Celem tej współpracy jest poprawa jakości szerokiej gamy wskaźników, objęcie nimi większej liczby krajów i szerszego zakresu czasowego.

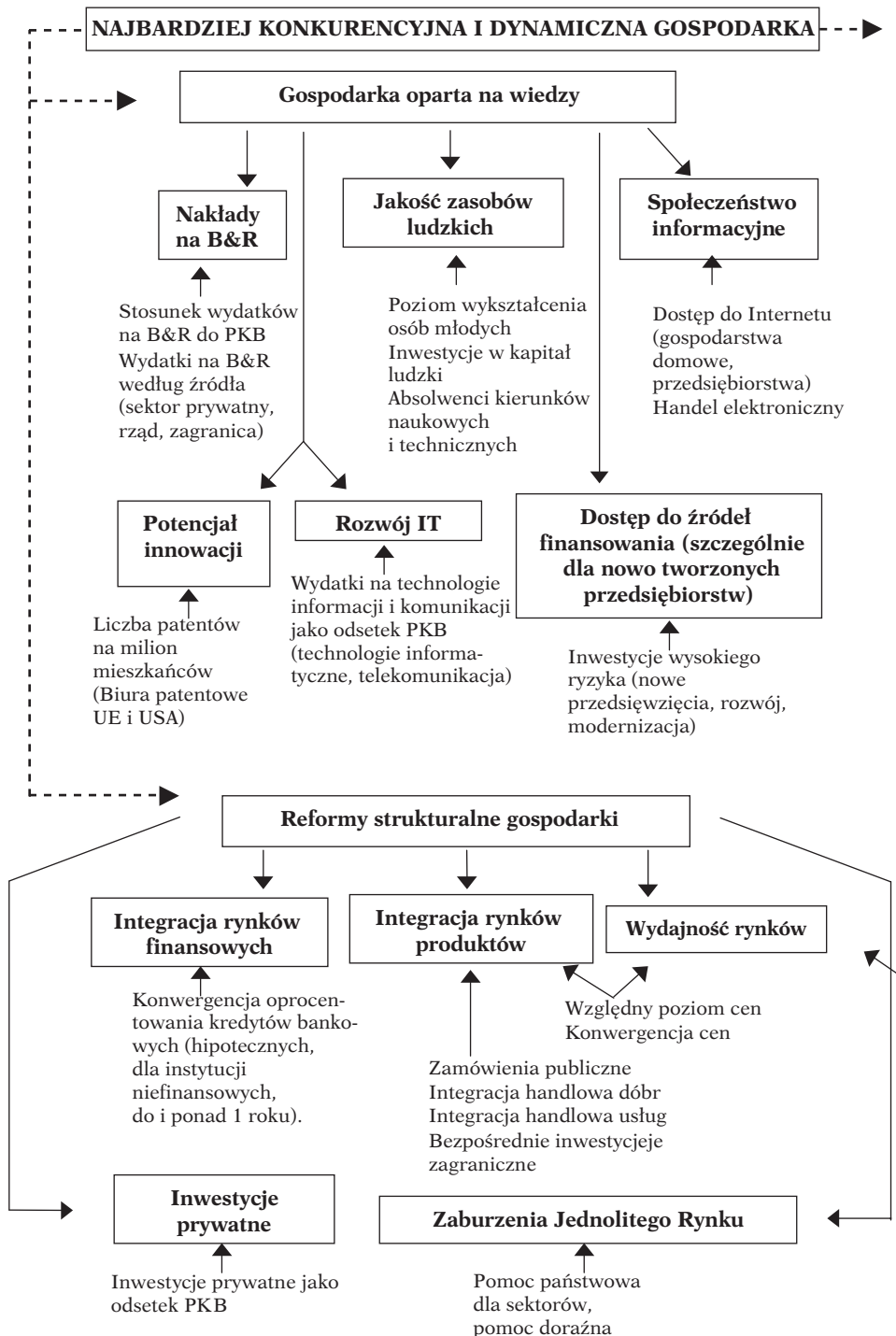
śniać i ożywiać te sektory, prowadzi do obniżenia kosztów i poprawy jakości świadczonych usług, bez negatywnych skutków dla poziomu zatrudnienia.

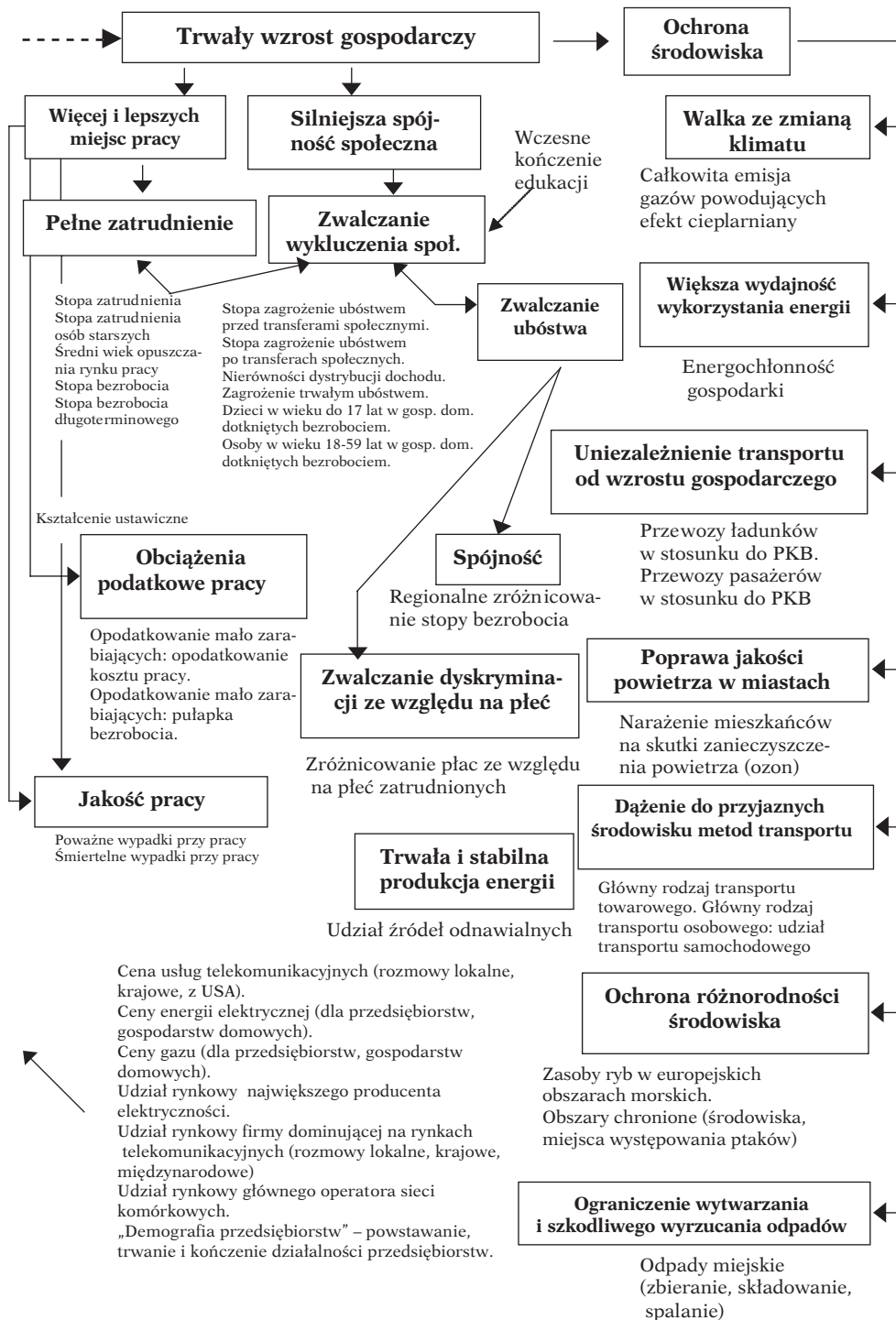
- **Urzeczywistnia się koncepcja gospodarki opartej na wiedzy**, dzięki udostępnieniu Internetu w 93% szkół, w wielu przedsiębiorstwach, instytucjach administracji publicznej i gospodarstwach domowych, oraz dzięki stopniowemu rozwojowi Europejskiego Obszaru Badawczego.
- **Coraz większego znaczenia w polityce społeczno-gospodarczej nabiera koncepcja zrównoważonego rozwoju**. W związku z procesami starzenia się populacji, wiele państw członkowskich podjęło się przebudowy swoich systemów emerytalnych. Wspólnota Europejska w swoich działaniach przywiązuje coraz większą wagę do ochrony środowiska naturalnego.
- Wreszcie, działania podjęte w ciągu pierwszych czterech lat Strategii Lizbońskiej, umożliwiły wejście w życie około **stu rozporządzeń, dyrektyw i programów**, które dotyczą różnych dziedzin, ale wszystkie zmierzają do realizacji celów Strategii. Chociaż działania związane z realizacją Strategii przynoszą efekty pozytywne, analiza rezultatów wskazuje także na poważne problemy, które powinny być szybko rozwiązane: słabość finansów publicznych, niezadowalający poziom zatrudnienia i wydajności pracy, a przez to niskie tempo wzrostu gospodarczego, mierny rozwój unijnego rynku wewnętrznego, niezrównoważony charakter wzrostu.

Wzmocnienie finansów publicznych jest konieczne. Nie wszystkie kraje członkowskie utrzymują podobną dyscyplinę budżetową i fiskalną. Z powodu słabości gospodarki oraz prowadzenia w niektórych przypadkach ekspansywnej polityki budżetowej średni deficyt Unii wyniósł w roku 2003 2,7% PKB. Warto zauważyć, że zamiast pożądanego i oczekiwanego efektu prokonsumpcyjnego, realizowana polityka wywołała wzrost oszczędności – co dodatkowo zmniejszyło wiarę w jej skuteczność. Konieczne są dalsze działania mające na celu wzmocnienie finansów publicznych w średnim i długim okresie, dla zapewnienia trwałego wzrostu i zabezpieczenia przed skutkami niekorzystnych procesów demograficznych. Jeśli nie zmieni się stopa imigracji, malejący udział pracującej części populacji oraz koszty starzenia się społeczeństwa z dużym prawdopodobieństwem spowodują ograniczenie długookresowego wzrostu gospodarczego do poziomu poniżej 2%. Przynajmniej połowy krajów członkowskich dotyczy ryzyko nadmiernego zadłużenia: w roku 2003 przekroczenie referencyjnego poziomu długu publicznego (60% PKB) zagroziło sześciu krajom członkowskim, a średni poziom zadłużenia publicznego w Unii wzrósł do 64,1% PKB.

Poziom zatrudnienia i wydajność pracy nie gwarantują wzrostu. Chociaż cel pośredni wyznaczony na rok 2005 nie zostanie osiągnięty, wciąż jest możliwe spełnienie docelowych założeń dotyczących zatrudnienia. Stanie się tak pod warunkiem, że w cza-

Rysunek 1. Wskaźniki Strategii Lizbońskiej





się pozostałym do roku 2010 zatrudnienie rosnąć będzie w tempie znanym z końca lat 90. Ostatnie trzy lata przyniosły też powolne tempo wzrostu, w efekcie czego względny poziom PKB *per capita* w Unii nie uległ w roku 2003 zmianie. Unia nie może zmniejszyć dystansu do USA, jako że europejskie PKB *per capita* wynosi jedynie 72% poziomu amerykańskiego. Przyczyny niezadowalającego tempa wzrostu są znane: w Europie, w przeciwieństwie do USA, zatrudnienie i wydajność pracy nie przyczyniają się wystarczająco do osiągnięcia odpowiedniego tempa wzrostu gospodarczego. Powolność wzrostu ogólnej wydajności pracy w Unii wynika z dwóch podstawowych kwestii: ze zbyt niskiego udziału technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), oraz niewystarczającego poziomu inwestycji. Europejska Inicjatywa Wzrostu i Program Szybkiego Startu (European Growth Initiative, Quick Start Programme), popierane przez Komisję Europejską, mają być głównymi narzędziami służącymi do odblokowania inwestycji w infrastrukturę i sektory związane z wiedzą. Chociaż udział pracowników zajmujących się badaniami w Unii wzrósł nieznacznie w latach 1999-2001 (z 5,4 do 5,7 na 1000 osób należących do zasobów siły roboczej), wciąż jest niższy niż w krajach przeznaczających na badania i rozwój ok. 3% PKB (tyle wynosi poziom docelowy Unii Europejskiej). Udział pracowników badawczych w USA to 8,1; w Japonii 9,1 osób na tysiąc osób należących do siły roboczej. Inwestycje w kapitał ludzki, zarówno prywatne, jak i publiczne, są w Europie niewystarczające. Zwykłe podniesienie ich poziomu nie będzie jednak wystarczające: niezbędne jest zwiększenie efektywności inwestycji, dzięki identyfikacji tych dziedzin nauczania i szkoleń, których rozwój może przynieść największe korzyści.

Słabości rynków wewnętrznych i ograniczenia konkurencyjności. Mimo sukcesów poprzedniej dekady, rynek wewnętrzny wciąż nie osiągnął pełni swych możliwości. Wiele symptomów świadczy o konieczności pilnego rozwiązania pewnych problemów. Unia doświadcza spowolnienia procesu integracji rynków produktów; na rynku wewnętrznym wciąż panuje znaczne rozdrobnienie, szczególnie w branżach związanych z dystrybucją i handlem detalicznym; sektory sieciowe (infrastrukturalne) nie zostały zliberalizowane w stopniu wystarczającym, przez co nie w pełni realizowane są korzyści płynące z wydajności, wewnętrznych powiązań czy stabilności dostaw w ramach Unii. Co więcej, wiele strategicznych inicjatyw prowadzących do wzrostu konkurencyjności, nie zostało podjętych z powodu braku woli politycznej.

Nieźrównoważony charakter wzrostu. O ile w pewnych dziedzinach (np. legislacyjnej) osiągnięty został pewien postęp w dążeniu do trwałości wzrostu przy zapewnieniu ochrony środowiska naturalnego, Unia wciąż nie jest w stanie osiągnąć spójności działań politycznych dotyczących różnych dziedzin, w szczególności środowiska, badań i konkurencyjności. W wielu krajach członkowskich pojawia się zagrożenie biedą, za-

równy z powodu wzrostu bezrobocia, jak i niewydolności systemów zabezpieczeń społecznych. Działania związane z ochroną środowiska są – ogólnie mówiąc – niewystarczające. Świadczy to o zbyt niskiej świadomości faktu, że szkodliwe dla środowiska „efekty uboczne” wzrostu gospodarczego mogą być przyczyną spadku wydajności pracy w średnim i długim okresie.

Ze szczegółowej analizy obecnej sytuacji wyraźnie wynika, iż żaden kraj członkowski nie jest wolny od problemów. Co za tym idzie, wszędzie niezbędny będzie większy wysiłek. Jak dotąd w większości dziedzin objętych Strategią Lizbońską osiągnięty został zaledwie umiarkowany postęp.

Sytuacja poszczególnych państw członkowskich Unii przedstawiona jest na wykresach prezentujących pozycje zajmowane w rankingach wartości głównych wskaźników strukturalnych. Odległość między środkiem wykresu a punktem zaznaczonym na osi odpowiadającej konkretnemu wskaźnikowi związana jest ze względnym wynikiem danego państwa (w stosunku do pozostałych krajów); największa odległość oznacza najlepszy wynik w dziedzinie mierzonej wskaźnikiem strukturalnym, podczas gdy odległość zerowa wynika z zajmowania ostatniej pozycji przez danego członka UE. Poszczególne wskaźniki oznaczone są symbolami zgodnymi z zamieszczonymi w Tabeli 1. Dodatkowy wskaźnik (oznaczony jako GEB1b) opisuje wzrost PKB *per capita*, czyli dynamikę wskaźnika GEB1.

Rysunki 2-16 (Aneks 1) prezentują ogólną sytuację każdego z państw w latach 1995 i 2001, wyrażoną za pomocą czternastu głównych wskaźników strukturalnych. Pozwala to na analizę relatywnych zmian w systemach społeczno-ekonomicznych tych krajów. Jak można zauważyć, w roku 2001 trzy państwa – Dania, Holandia i Szwecja – prezentują się co najmniej dobrze z punktu widzenia większości wskaźników. Na przeciwnej stronie skali są Grecja, Hiszpania, Włochy i Portugalia, które notują stosunkowo słabe wyniki w większości opisywanych przez wskaźniki dziedzin.

Przyglądając się relatywnym zmianom sytuacji każdego z państw między rokiem 1995 a 2001, zauważyć można istotny wzrost pozycji Danii, Irlandii, Holandii, Finlandii i Szwecji w rankingach wskaźników strukturalnych. Francja, Niemcy, Włochy i Austria zanotowały względne pogorszenie się ich sytuacji na przestrzeni tych sześciu lat.

Informacje na temat sytuacji poszczególnych państw oraz Unii jako całości, dostarczane przez Komisję Europejską w celu ewentualnych modyfikacji priorytetów Strategii Lizbońskiej, oparte są tylko na analizie zmian wartości poszczególnych wskaźników. Uważamy jednak, że bardziej szczegółowa analiza wpływu tych zmian na wzrost gospodarczy może dać lepszy obraz roli, jaką opisywane przez wskaźniki dziedziny od-

grywają w procesach rozwoju i wzrostu zachodzących w Unii Europejskiej³⁵. Nie zagłębiając się zbyt szczegółowo w kwestie związane z determinantami wzrostu, w następnych dwóch rozdziałach postaramy się określić związki pomiędzy wzrostem a poziomem (lub dynamiką) czternastu głównych wskaźników strukturalnych Strategii Lizbońskiej.

3.3. Analiza wartości wskaźników strukturalnych w ciągu ostatniej dekady

3.3.1. Analiza ogólna dla lat 1994-2003

Stopień realizacji celów Strategii Lizbońskiej oceniany jest w corocznych raportach prezentujących listę wskaźników strukturalnych. Wskaźniki te opisują pozycję Europy w kategoriach gospodarczych i konkurencyjności, oraz pozycję poszczególnych krajów pod względem stopnia realizacji wyznaczonych celów.

Pomimo uznania dla wkładu pracy autorów stosowanego podejścia, zauważamy potrzebę weryfikacji tej metodologii. W tym celu przedstawiamy obliczone przez nas podstawowe zależności statystyczne. Tabele 2 i 3 zawierają współczynniki korelacji wskaźników strukturalnych oraz podstawowych wskaźników ogólnoeconomicznych opisujących realizację głównego celu Strategii Lizbońskiej – osiągnięcie wiodącej pozycji gospodarczej. Tabela 2 prezentuje współczynniki korelacji przekrojowej dla 15 państw członkowskich Unii Europejskiej, w trzech różnych momentach cyklu gospodarczego (1994, 1997 i 2001). W obliczeniach uwzględnione zostały różnice w relatywnej wielkości poszczególnych państw. Tabela 3 zawiera z kolei współczynniki korelacji czasowej wskaźników strukturalnych Unii oraz dynamiki PKB, z uwzględnieniem zmiennych przesuniętych w czasie.

Interesującą kwestią jest wyodrębnienie najbardziej istotnych determinantów wzrostu gospodarczego państw członkowskich Unii Europejskiej w ciągu ostatnich 10 lat. Innymi słowy, powstaje pytanie, czy wzrostowi gospodarczemu towarzyszył analogiczny wzrost zatrudnienia, poziomu wiedzy i kapitału ludzkiego, inwestycji i spójności społecznej? W celu odpowiedzi na to pytanie obliczono korelację między dynamiką

³⁵ Część tych zagadnień omówiona jest w dokumentach dotyczących Strategii Lizbońskiej, patrz rozdziały 2 i 3 *European Economy* (2003), „Drivers of productivity growth, an economy-wide and industry-level perspective” oraz „Education, training and growth”.

PKB *per capita*, a dynamiką poszczególnych wskaźników strukturalnych. Na rys. 17-26 (patrz Aneks 2) przedstawione są wykresy ilustrujące wzrost PKB *per capita* w latach 1994-2003 (oś Y) oraz wzrost wartości poszczególnych wskaźników strukturalnych (1994-2001, oś X)^{36, 37}. Wykresy zawierają także informacje dotyczące współczynników korelacji przekrojowej między wzrostem PKB *per capita* a wzrostem wskaźników strukturalnych, oraz wartościami wskaźników na początku analizowanego okresu.

Tabela 2. Współczynniki korelacji przekrojowej między wskaźnikami strukturalnymi a ogólnoeconomicznymi

		GEB 1: PKB <i>per capita</i> wg parytetu siły nabywczej (GDP pc wg PPS)			GEB 2: Wydajność pracy na zatrudnionego (GDP wg PPS na zatrudnionego)		
		1994	1997	2001	1994	1997	2001
EMP 3	3. Stopa zatrudnienia*	0,470	0,449	0,449	-0,366	-0,412	-0,371
EMP 4	4. Stopa zatrudnienia wśród osób starszych*	-0,177	-0,101	0,005	-0,710	-0,712	-0,602
I&R 5	5. GERD: Wydatki krajowe brutto na badania i rozwój	0,612	0,703	0,572	-0,071	0,231	0,131
I&R 6	6. Poziom wykształcenia osób młodych*	0,589	0,436	0,550	0,313	0,366	0,472
ER 7	7. Względny poziom cen	0,724	0,757	0,777	0,428	0,346	0,232
ER 8	8. Inwestycje prywatne	0,266	-0,196	-0,609	-0,027	-0,393	-0,400
SC 9	9. Zagrożenie ubóstwem*	n.a.	-0,652	-0,496	n.a.	-0,188	-0,020
SC 10	10. Regionalne zróżnicowanie stopy zatrudnienia*	n.a.	n.a.	-0,081	n.a.	n.a.	0,412
SC 11	11. Stopa bezrobocia długotrwałego*	-0,536	-0,452	-0,402	0,189	0,323	0,264
ENV 12	12. Emisja gazów powodujących efekt cieplarniany	-0,554	-0,606	-0,613	-0,107	-0,037	-0,109
ENV 13	13. Energochłonność gospodarki	-0,470	-0,419	-0,474	-0,449	-0,382	-0,322
ENV 14	14. Przewozy towarowe w stosunku do PKB	-0,541	-0,718	-0,745	-0,386	-0,488	-0,360

Wykresy 17-26 pozwalają na wyciągnięcie pewnych wniosków. Po pierwsze, wskaźniki dotyczące **zatrudnienia** (stopa zatrudnienia, stopa zatrudnienia wśród osób starszych) świadczą o realizacji głównych celów określonych podczas lizbońskiego spotkania Rady Europejskiej (i dopracowanych podczas spotkania w Barcelonie), czyli: osią-

³⁶ W większości przypadków dane dla lat 2002 i 2003 nie są dostępne.

³⁷ Brak danych dotyczących tego okresu dla wskaźników nr 9 i 10.

Tabela 3. Współczynniki korelacji czasowej między wskaźnikami strukturalnymi i dynamiką PKB w latach 1991-2003

	Opóźnienie wskaźników strukturalnych	-2	-1	+0	+1	+2
EMP 3	3. Stopa zatrudnienia*	-0,67	-0,36	0,10	0,52	0,71
EMP 4	4. Stopa zatrudnienia wśród osób starszych*	-0,67	-0,40	-0,04	0,37	0,70
I&R 5	5. GERD: Wydatki krajowe brutto na badania i rozwój	-0,75	-0,52	-0,35	0,14	0,55
I&R 6	6. Poziom wykształcenia osób młodych*	-0,96	-0,47	-0,18	-0,05	0,41
ER 7	7. Względny poziom cen	-0,44	-0,54	-0,55	-0,42	-0,42
ER 8	8. Inwestycje prywatne	-0,76	-0,01	0,60	0,69	0,27
SC 9	9. Zagrożenie ubóstwem*	0,43	-0,13	-0,32	-0,43	-0,73
SC 10	10. Regionalne zróżnicowanie stopy zatrudnienia*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
SC 11	11. Stopa bezrobocia długotrwałego *	0,59	0,61	0,17	-0,44	-0,66
ENV 12	12. Emisja gazów powodujących efekt cieplarniany	-0,25	-0,31	0,07	0,48	0,30
ENV 13	13. Energochłonność gospodarki	0,14	-0,16	-0,63	-0,59	-0,50
ENV 14	14. Przewozy towarowe w stosunku do PKB	0,15	0,29	0,61	0,67	0,49

gnięcia w Europie wzrostu zatrudnienia, zrównania pozycji mężczyzn i kobiet na rynku pracy, oraz prowadzenia polityki aktywnego zatrudnienia, opierającej się m.in. na kształceniu ustawicznym.

Można się spodziewać, że wskaźniki te będą dodatnio skorelowane ze wskaźnikami ogólnoeconomicznymi gospodarki europejskiej. Z analizy wynikają trzy różne wnioski (patrz Tabela 2 i 3 oraz Rysunek 17 i 18). Po pierwsze, istnieje wyraźna, pozytywna, opóźniona korelacja pomiędzy zatrudnieniem a wzrostem PKB. W oczywisty sposób potwierdza to założenia dotyczące interpretacji wskaźników strukturalnych: szybszy wzrost oznacza wyższy poziom zatrudnienia w Europie.

Drugi wniosek dotyczy negatywnej korelacji poziomu zatrudnienia oraz wydajności pracy. Naszym zdaniem wynik ten nie jest intuicyjny, ponieważ zgodnie z teorią ekonomii wzrost wydajności pracy powinien raczej przyczynić się do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia. Skoro jednak wskaźnik strukturalny opisujący produktywność dotyczy wydajności *pracy*, poprawa tej wydajności musiała odbyć się kosztem redukcji poziomu zatrudnienia. Świadczy to o konieczności przyjęcia w nowym zestawie wskaźników strukturalnych innego miernika ogólnej produktywności.

Po trzecie w końcu, rysunki 17 i 18 ilustrują równoległy wzrost PKB *per capita* oraz stopy zatrudnienia, zarówno ogólnej, jak i stopy zatrudnienia osób starszych. Związek ten jest szczególnie silny w Irlandii, Hiszpanii, Holandii i Finlandii (w Niemczech występuje natomiast odwrotna zależność). Wyjątkami są Grecja i Luksem-

burg, w których u podstaw szybkiego wzrostu gospodarczego nie leżał odpowiedni wzrost zatrudnienia.

Wskaźniki dotyczące **innowacji i badań** (całkowite wydatki krajowe na badania i rozwój, poziom wykształcenia osób młodych) odzwierciedlać mają nacisk położony w Strategii na dążenie do modelu gospodarki opartej na wiedzy poprzez wspieranie badań, edukacji i promowanie społeczeństwa informacyjnego. Wskaźniki te są ściśle związane z nowymi teoriami wzrostu endogenicznego, łączącymi wiedzę płynącą z działalności badawczo-rozwojowej z trwałym przyspieszeniem tempa wzrostu gospodarczego. Zgodnie z teorią, głównym warunkiem przyspieszenia przyszłego wzrostu są dzisiejsze inwestycje w badania (nawet dokonywane kosztem innych dziedzin). Nie należy oczekiwać efektu natychmiastowego, można natomiast spodziewać się pozytywnej korelacji ze wskaźnikami przesuniętymi w czasie, świadczącej o zależności długookresowej. Z drugiej strony, w wielu krajach europejskich duży udział w działalności badawczo-rozwojowej mają ośrodki publiczne, takie jak uczelnie wyższe. Oznacza to, że największe środki mogą być przeznaczone na badania podczas szczytu cyklu gospodarczego, gdy gospodarka notuje nadwyżki budżetowe. Z kolei w okresie recesji oczekiwać można redukcji wydatków na cele niezaliczane do niezbędnych. Ponieważ przygotowanie tego typu inwestycji wymaga czasu, spodziewać się można opóźnionej relacji między poziomem nakładów a fazą cyklu gospodarczego.

Z danych prezentowanych w tabeli 2 wynika dodatnia korelacja między wskaźnikami dotyczącymi innowacji i badań a PKB *per capita*, oraz dodatnia (jeżeli występuje) korelacja tych wskaźników i poziomu produktywności, szczególnie pod koniec badanego okresu. Analiza zmienności w czasie wskazuje na opóźnioną, zależną od cyklu gospodarczego, relację między wskaźnikami mierzącymi innowacje i badania a stopą wzrostu PKB. Wyniki te jednoznacznie potwierdzają teoretyczną zależność między innowacjami a wzrostem.

O ile Finlandia, Grecja oraz (do pewnego stopnia) Portugalia i Hiszpania zwiększały w ciągu ostatnich dziesięciu lat wydatki na działalność badawczo-rozwojową (Rysunki 19 i 20), notując równocześnie wzrost poziomu PKB *per capita*, o tyle w Irlandii – kraju o najszybszym tempie wzrostu gospodarczego – miał miejsce spadek nakładów na badania i rozwój (zerowa wartość współczynnika korelacji). Wzrost poziomu wykształcenia osób młodych jest dodatkowo skorelowany ze wzrostem PKB *per capita* w całym objętym analizą okresie.

Wskaźniki opisujące **reformy gospodarcze** (względny poziom cen, inwestycje prywatne) odzwierciedlają opisaną przez autorów Strategii Lizbońskiej potrzebę unowocześnienia rynków produktów i kapitału. Powinny nieść informację o integracji ryn-

ków, postępie w liberalizacji sektorów sieciowych i możliwych zaburzeniach funkcjonowania rynków produktów, wywołanych przez interwencje sektora publicznego.

Oba wskaźniki strukturalne reform gospodarczych powinny być silnie skorelowane z długoterminowymi wskaźnikami ogólnoeconomicznymi. Zgodnie z teorią, długo-okresowy wzrost efektywności funkcjonowania rynków oznacza niższą inflację (i co za tym idzie, niższy poziom cen) oraz wyższy poziom PKB *per capita*. Dalej, wyższy poziom inwestycji prowadzi do zwiększenia możliwości produkcyjnych, poziomu PKB *per capita* i wielkości przyszłej konsumpcji.

W krótkim okresie obserwujemy jednak ujemne wartości współczynników korelacji (Tabela 2 i 3). Wynika to być może z faktu, że przy niezmiennych możliwościach produkcyjnych szybszy wzrost gospodarczy oznacza wzrost poziomu cen. Ewentualnie, przyczyną może być opóźnienie, z jakim wzrost inwestycji uwidacznia się we wzroście PKB. Jeśli chodzi o poziom cen, analiza przekrojowa wskazuje na dodatnią korelację ze wskaźnikami ogólnoeconomicznymi – świadczy to o wyższych poziomach cen występujących w krajach bogatszych. Z drugiej strony, współczynniki korelacji czasowej między poziomem inflacji a wzrostem PKB³⁸ przyjmują dla gospodarki europejskiej wartości ujemne, świadcząc o braku ogólnego trendu inflacyjnego związanego ze wzrostem gospodarczym.

Korelacja przekrojowa poziomu inwestycji oraz wskaźników ogólnoeconomicznych jest słaba, lecz ujemna – oznacza to, że kraje o względnie wysokim (bądź niskim) poziomie inwestycji wcale nie osiągają szczególnie wysokiego (niskiego) poziomu PKB *per capita* lub wydajności. Korelacja czasowa zmiennych dotyczących całej gospodarki Unii wskazuje jednak na związek pozytywny (z tym, że najprawdopodobniej opóźniony o rok), świadcząc o istnieniu wspomnianej wcześniej zależności długookresowej.

Analizując rysunki 21 i 22 zauważyć można, że wzrostowi PKB *per capita* towarzyszyć może podobny wzrost względnego poziomu cen. W Irlandii, Portugalii oraz (szczególnie) w Wielkiej Brytanii wzrost gospodarczy wywoływał (w kategoriach względnych) efekt inflacyjny. Z drugiej strony, Finlandia i Luksemburg zanotowały spadek względnego poziomu cen, towarzyszący wzrostowi gospodarczemu. Dane wskazują także, że wysokim wartościom stopy wzrostu PKB *per capita* towarzyszył podobnie szybki wzrost poziomu inwestycji. Związek ten szczególnie silny był w Irlandii, Finlandii czy Hiszpanii; Niemcy natomiast były jedynym krajem, w którym w badanym okresie następował spadek poziomu inwestycji.

³⁸ Wartość tego wskaźnika w każdym okresie wynosi 100 dla 15 „starych” członków Unii; z tego powodu w obliczeniach użyto stopy inflacji.

Wskaźniki **spójności społecznej** (zagrożenie ubóstwem, regionalne zróżnicowanie stopy zatrudnienia, stopa bezrobocia długotrwałego) mają za zadanie odzwierciedlać stopień i trwałość występowania ubóstwa, nierównomierności w poziomie dochodów oraz związane z tym zagrożenie zjawiskiem wykluczenia społecznego i wynikają z priorytetu nadanego tym sprawom przez Radę Europejską.

Spójność społeczna jest długookresowym celem politycznym, który trudno jest bezpośrednio powiązać z procesami gospodarczymi przebiegającymi w krótkim horyzoncie czasowym. Należy jednak wspomnieć o dwóch kwestiach. Po pierwsze, istnieją pewne negatywne procesy społeczne, które uznać można za naturalny efekt procesów wzrostu gospodarczego. Należą do nich: niepożądany rozkład dochodów; regionalna koncentracja wzrostu gospodarczego; międzypokoleniowa substytucja siły roboczej, skutkująca utratą pracy przez osoby, które mają trudności ze znalezieniem nowego zajęcia. Po drugie, zjawiska te, występujące tak w okresach wzrostu, jak i recesji, poprzez swój szkodliwy wpływ na kapitał społeczny stanowią zagrożenie dla wyników gospodarki w długim okresie.

Analiza przekrojowa (Tabela 2) wskazuje, że kraje o niższym poziomie PKB *per capita* oraz o niższej wydajności pracy (tu zależność jest już słabsza) są ogólnie bardziej zagrożone zjawiskiem wykluczenia społecznego, regionalnym zróżnicowaniem poziomów zatrudnienia i występowaniem długotrwałego bezrobocia. W skali Europy (Tabela 3) wskaźniki te są odwrotnie skorelowane ze wzrostem PKB³⁹. Potwierdza to oczekiwany trend długookresowy, zgodnie z którym szybsze tempo dzisiejszego wzrostu oznacza większą spójność społeczną w przyszłości. Współczynnik korelacji przyjmuje wartości pozytywne dla zmiennych przesuniętych względem siebie o rok lub dwa, co można tłumaczyć cyklicznością gospodarki europejskiej – rozwiązania problemów bieżących spodziewać się można z około dwuletnim opóźnieniem.

Przyczyną niezamieszczenia współczynników korelacji między wzrostem PKB *per capita* a wskaźnikami zagrożenia ubóstwem oraz regionalnego zróżnicowania stopy zatrudnienia jest brak danych opisujących te dwa zjawiska w latach 90. Jeśli chodzi o stopę bezrobocia długotrwałego (Rysunek 23), zauważyć można negatywną korelację ze wzrostem PKB *per capita*. Kraje o wysokim tempie wzrostu PKB na mieszkańca (przykładowo: Irlandia, Finlandia, Luksemburg czy Hiszpania) notowały duży spadek tego typu bezrobocia; wyjątkiem jest Grecja, gdzie wystąpił wzrost zarówno PKB *per capita*, jak i stopy bezrobocia długoterminowego.

Wskaźniki związane ze **środowiskiem naturalnym** (emisja gazów powodujących efekt cieplarniany, energochłonność gospodarki i relacja przewozów towarowych do

³⁹ Korelacja czasowa wskaźnika regionalnego zróżnicowania stopy zatrudnienia nie mogła być analizowana z powodu niekompletności dostępnych danych.

PKB) są rezultatem spotkania Rady Europejskiej w Goeteborgu i mają za zadanie mierzyć kwestie związane ze zmianami klimatycznymi, rozwiązaniami transportowymi, zagrożeniami zdrowia publicznego i gospodarką zasobami naturalnymi.

Podobnie jak w przypadku priorytetu spójności społecznej, cele związane ze środowiskiem naturalnym mają charakter raczej polityczny, a ich relacje z procesami opisywanymi przez wskaźniki ogólnoeconomiczne analizować należałoby w zdecydowanie dłuższym okresie. Z tego powodu nie powinny dziwić np. krótkookresowe współczynniki korelacji o znakach przeciwnych, niż wynikałoby to z założeń i oczekiwań Strategii Lizbońskiej.

Jak wynika z tabeli 2, kraje biedniejsze (o niższym poziomie PKB *per capita* i niższej produktywności) notują niższe wartości wskaźników „środowiskowych”. W przypadku krajów o wyższym tempie wzrostu PKB zauważalna jest dodatnia korelacja wzrostu gospodarczego ze „środowiskowymi” wskaźnikami strukturalnymi (Tabela 3). Szczególnie godna uwagi jest tu wysoka wartość współczynnika korelacji wskaźnika „transportowego”, a także (już słabsza) korelacja ze wskaźnikiem emisji szkodliwych gazów. Z drugiej strony, stopień energochłonności gospodarki okazuje się być odwrotnie zależny w czasie od wzrostu PKB.

Z rys. 24-26 wynika, że wzrostowi PKB *per capita* w latach 90. towarzyszyło względne pogorszenie zrównoważonego rozwoju gospodarki, uwzględniającego mierzalności ochrony środowiska naturalnego. Wzrost PKB *per capita* jest dodatnio skorelowany zarówno ze wskaźnikiem emisji gazów powodujących efekt cieplarniany, jak i z relacją przewozów towarowych do PKB (szczególnie silna korelacja wystąpiła w przypadku Irlandii, Grecji i Hiszpanii). Nie wydaje się natomiast, by wzrost gospodarczy oznaczał zwiększenie energochłonności gospodarki – oznacza to, że nastąpiła poprawa efektywności wykorzystania energii. Niektóre państwa odnotowujące szybki wzrost PKB *per capita*, jak Irlandia, Finlandia czy Luksemburg, zmniejszyły zużycie energii. W Portugalii, Hiszpanii czy Austrii sytuacja była odwrotna.

Ogólnie w całej UE-15 wzrost PKB *per capita* w latach 90. związany był z dwoma czynnikami uznawanymi za filary wzrostu gospodarczego – powiększeniem kapitału ludzkiego (głównie pod względem zatrudnienia, także wśród osób starszych) oraz ze wzrostem inwestycji. Dodatkowo wzrost ten nie spowodował pogorszenia się spójności społecznej, przynajmniej w kwestii wzrostu bezrobocia długotrwałego. Z drugiej strony towarzyszyło mu względne zwiększenie poziomu cen oraz pogorszenie zrównoważonego charakteru procesów rozwoju, wyrażające się w zwiększonej emisji zanieczyszczeń powodujących efekt cieplarniany, oraz w większym zanieczyszczeniu środowiska (stanowiących efekty wzrostu natężenia ruchu oraz niezależnego od dynamiki realnego PKB zwiększenia wolumenu przewozów towarowych).

Należy w końcu zauważyć, że niektóre z państw osiagających w ostatnich dziesięciu latach wysokie tempo wzrostu PKB *per capita* zdecydowanie doganiały inne kraje. Na początku tego okresu kraje te notowały względnie niekorzystne wartości wybranych wskaźników społecznych i ekonomicznych. Niski był w nich poziom zatrudnienia (w Hiszpanii, Irlandii, Grecji), poziom wydatków na badania i rozwój (w Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Irlandii), poziom wykształcenia osób młodych (w Portugalii, Luksemburgu, Hiszpanii), poziom inwestycji (w Irlandii, Grecji, Finlandii), czy w końcu wysokie było bezrobocie długoterminowe (w Irlandii, Hiszpanii). Szybki wzrost stanowi dobry przykład procesu udanej konwergencji.

3.3.2. Zmiany w latach 1999-2003

Ograniczając analizę do ostatnich czterech lat (1999-2003), warto zbadać postępy poczynione przez kraje Piętnastki w poszczególnych dziedzinach objętych Strategią Lizbońską. Wykresy przedstawione w Aneksie 3 obrazują relacje między wzrostem PKB *per capita* a wzrostem wartości wskaźników strukturalnych w tym okresie. Wykresy zawierają także informacje dotyczące siły korelacji między wzrostem PKB *per capita*, a wzrostem wartości wskaźników oraz ich wartościami początkowymi.

Wykresy pozwalają na wyciągnięcie pewnych wniosków. Po pierwsze, najszybszy wzrost gospodarczy miał miejsce w krajach, które na początku badanego okresu notowały najniższe wartości stopy zatrudnienia. Proces taki zaobserwować można było w Hiszpanii czy we Włoszech, w których udało się osiągnąć stosunkowo szybki wzrost liczby miejsc pracy (w Danii i w Niemczech zachodził proces odwrotny). Ponadto, ten znaczący wzrost stopy zatrudnienia przekładał się na istotny wzrost PKB *per capita*. Należy jednak zauważyć, że w krajach o najwyższym wzroście PKB *per capita* (Irlandii, Grecji, Finlandii czy Luksemburgu) temu wzrostowi nie towarzyszył wzrost zatrudnienia, lecz stopa zatrudnienia pozostawała na poziomie przeciętnym dla UE-15.

Po drugie, w krajach, w których notowano szybszy wzrost zatrudnienia wśród osób starszych, występował także szybszy wzrost PKB *per capita*. Analogicznie, wolniejszy wzrost tego wskaźnika związany był z niższym tempem wzrostu gospodarczego.

Po trzecie, szybki wzrost wydatków krajowych brutto na badania i rozwój w latach 1999–2001 niekoniecznie prowadził do podobnie wysokiego tempa wzrostu PKB *per capita*. Taka sytuacja (wysoki wzrost wydatków na B&R oraz względnie powolny wzrost PKB *per capita*) miała miejsce w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Portugalii i Belgii. Dalej, o ile niektóre z państw notujących w roku 1999 niski poziom nakładów na dzia-

łalność badawczo-rozwojową znacząco zwiększyły ich wielkość (Portugalia, Hiszpania, Włochy), w innych (Grecja, Irlandia) nastąpił spadek wydatków na B&R.

Po czwarte, wydaje się że wzrost poziomu wykształcenia osób młodych w latach 1999-2002 nie znalazł odzwierciedlenia w przyspieszeniu wzrostu PKB *per capita* (w Danii, Portugalii, Belgii i we Włoszech). Z drugiej strony w Luksemburgu, Finlandii czy Hiszpanii wartość tego wskaźnika pozostawała stała bądź nawet spadała, a wzrost PKB *per capita* był najszybszy spośród analizowanych krajów.

Po piąte, analiza prowadzi do wniosku, że wzrost poziomu PKB *per capita* nie był w ostatnich latach związany z analogicznym wzrostem względnego poziomu cen. Sytuacja w poszczególnych krajach Piętnastki nieco się jednak różniła. W Grecji notowano stosunkowo szybki wzrost PKB *per capita* oraz poprawę względnego poziomu cen, podczas gdy w Irlandii zachodził proces odwrotny.

Po szóste, szybki wzrost PKB *per capita* w badanym okresie występował równoległe z szybkim wzrostem inwestycji prywatnych, szczególnie w Grecji czy Hiszpanii (gdzie wartość odpowiedniego wskaźnika w roku 1999 była względnie wysoka). W Portugalii, Niemczech czy Holandii wystąpił jednak spadek poziomu inwestycji w okresie 1999-2002, z równoczesnym względnie powolnym wzrostem PKB *per capita*.

Po siódme, należy zauważyć, że w niektórych przypadkach zwiększenie tempa wzrostu PKB *per capita* nie oznaczało pogorszenia spójności społecznej. Przykładowo, w Grecji (kraju znajdującym się w ścisłej czołówce pod względem wzrostu PKB *per capita*) nastąpił znaczący spadek zagrożenia ubóstwem, regionalnego zróżnicowania stopy bezrobocia, czy stopy bezrobocia długotrwałego. Podobna sytuacja miała miejsce w Hiszpanii, która wraz z Grecją w roku 1999 zajmowała relatywnie gorszą „pozycję startową”. W Finlandii, Luksemburgu czy (szczególnie) w Irlandii wzrost PKB *per capita* związany był jednak z pewnym pogorszeniem spójności społecznej. W Finlandii wystąpił wzrost zróżnicowania regionalnego stopy bezrobocia, w Luksemburgu wzrosło bezrobocie długoterminowe, w Irlandii natomiast zwiększyło się zagrożenie ubóstwem (tym bardziej istotne, że już w roku 1999 Irlandia notowała wysoką wartość tego wskaźnika). Warto także wspomnieć, że największe postępy (względem pozostałych wskaźników społecznych) osiągnięte zostały w redukcji bezrobocia długoterminowego; jedynie w Luksemburgu miał miejsce wzrost tego typu bezrobocia w latach 1999-2002.

Wreszcie wzrost PKB *per capita* w ciągu ostatnich czterech lat był związany ze względnym pogorszeniem niektórych wskaźników zrównoważonego rozwoju. Pogorszenie to wyraża się przede wszystkim w zwiększeniu emisji gazów powodujących efekt cieplarniany, co utrudnia realizację postulatów zawartych w Protokole z Kioto. Efekt ten wystąpił w Irlandii, Grecji, Finlandii i Hiszpanii, czyli w krajach notujących wyso-

ką wartość wskaźnika już w roku 1999. Nastąpiło pewne osłabienie związku między wzrostem przewozów transportowych a wzrostem realnego PKB *per capita* (w Hiszpanii, Luksemburgu i Irlandii), podczas gdy w państwach w rodzaju Grecji czy Finlandii miał miejsce spadek wolumenu przewozów transportowych w stosunku do PKB. Korzystny był natomiast spadek energochłonności gospodarki; w prawie wszystkich państwach EU15 (a szczególnie w Irlandii) wzrost gospodarczy związany był ze spadkiem zużycia energii. Wyjątkiem była tu jedynie Austria.

3.4. Wnioski

Podczas spotkania Rady Europejskiej w Lizbonie w roku 2000 zdecydowano o wprowadzeniu dziesięcioletniej strategii, mającej na celu osiągnięcie przez Unię Europejską pozycji najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej gospodarki świata. Pomyślna realizacja założeń Strategii oznaczałaby trwałą, nienapędzającą inflacji wzrost gospodarczy, redukcję bezrobocia i poprawę stabilności finansów publicznych. Podczas kolejnych spotkań Rady Europejskiej określono cele szczegółowe, podzielone na pięć grup (zatrudnienie, innowacje i badania, reformy gospodarcze, spójność społeczna, środowisko naturalne), skwantyfikowanych w postaci wskaźników strukturalnych.

Komisji Europejskiej postawiono zadanie corocznego opracowywania raportu, oceniającego postępy w realizacji Strategii (*Spring Report*). Raporty te wykorzystują zestaw wskaźników strukturalnych, zapewniających porównywalność, odpowiednią spójność i standard prezentacji. Aby należycie wywiązać się z tego zadania, Komisja wydaje pod koniec każdego roku publikację zatytułowaną „Wskaźniki Strukturalne”, zawierającą zestaw wskaźników stanowiących podstawę przygotowywanego na wiosenne spotkanie Rady raportu syntetycznego. Chociaż lista opracowanych przez Komisję wskaźników liczy ponad sto pozycji, ostatnio (2004) Komisja ograniczyła ich liczbę do czterech. Dotyczą one pięciu głównych dziedzin objętych Strategią Lizbońską oraz ogólnej sytuacji gospodarczej.

Realizacja zamierzeń Strategii Lizbońskiej – mimo że jedynie częściowa – zaczyna przynosić pewne efekty. Jak podają autorzy ostatniego raportu Komisji przedstawionego w 2004 roku Radzie Europejskiej:

i) od roku 1999 powstało ponad 6 mln miejsc pracy, znacznie spadło przy tym bezrobocie długoterminowe; ii) na wielu kluczowych rynkach wprowadzona została pełna bądź częściowa konkurencja; iii) dzięki upowszechnianiu dostępu do Internetu (w szkołach, przedsiębiorstwach, administracji publicznej i gospodarstwach domowych) oraz

stopniowej realizacji koncepcji Europejskiego Obszaru Badawczego urzeczywistnia się idea gospodarki opartej na wiedzy; iv) pojęcie zrównoważonego rozwoju zajmuje wysokie miejsce wśród priorytetów prowadzonej polityki, oraz v) opracowanych zostało około stu rozporządzeń, dyrektyw i programów dotyczących poszczególnych objętych Strategią dziedzin.

Analiza postępów wykazuje nie tylko osiągnięcia, ale i zasadnicze problemy wymagające pilnej reakcji. Należą do nich: i) potrzeba zapewnienia większej stabilności finansów publicznych; ii) niewystarczający wkład dynamiki zatrudnienia i wydajności pracy do wzrostu PKB; iii) zbyt wolne tempo rozwoju jednolitego rynku, oraz iv) nierównoważony charakter wzrostu gospodarczego (z punktu widzenia ochrony środowiska). Z analizy szczegółowej wynika, że w każdym z państw członkowskich Unii wciąż występują pewnego rodzaju problemy. Oznacza to, że we wszystkich niezbędny jest wzmożony wysiłek.

Podsumowując, w większości dziedzin objętych Strategią odnotowany został jednak umiarkowany postęp. Analiza pozycji poszczególnych krajów w rankingach wskaźników strukturalnych wskazuje, że trzy kraje: Dania, Holandia i Szwecja notowały wysokie wartości większości ze wskaźników (dane dotyczą roku 2001). Na przeciwnym biegunie plasowały się Grecja, Hiszpania, Włochy oraz Portugalia, o względnie słabych wynikach w większości mierzonych wskaźnikami dziedzin. Biorąc pod uwagę względną zmianę pozycji każdego z państw w latach 1995-2001, widzimy zdecydowaną poprawę w przypadku Danii, Irlandii, Holandii, Finlandii i Szwecji, oraz spadek Francji, Niemiec, Włoch i Austrii w rankingach wartości wskaźników strukturalnych.

Doceniając wysiłek twórców systemu wskaźników, sugerujemy potrzebę ponownego rozważenia słuszności tej metodologii. Wniosek ten wynika z analizy podstawowych danych statystycznych. Dokonaliśmy szeregu obliczeń korelacji (przekrojowych i czasowych) wartości wskaźników strukturalnych ze wskaźnikami ogólnoekonomicznymi, stanowiącymi swego rodzaju odzwierciedlenie głównego celu Strategii – osiągnięcia wiodącej pozycji gospodarczej. Badaliśmy dodatkowo, w jakim stopniu ogólnym procesom wzrostu gospodarczego (mierzonym za pomocą PKB *per capita*) towarzyszył równoległy wzrost zatrudnienia, poziomu wiedzy, kapitału ludzkiego, inwestycji czy też – między innymi – spójności społecznej.

Analiza wykazała, że (rosnący) poziom PKB *per capita* piętnastu „starych” członków Unii Europejskiej w latach 90 był pozytywnie skorelowany z wartościami wskaźników dotyczących kapitału ludzkiego, zatrudnienia i inwestycji prywatnych, czyli dziedzin tradycyjnie uznawanych za filary wzrostu gospodarczego. Wzrost nie oznaczał przy tym pogorszenia spójności społecznej, przynajmniej pod względem stopy bezrobocia długotermino-

wego. Z drugiej strony towarzyszyło mu zwiększenie względnego poziomu cen, oraz zjawiska stanowiące potencjalne zagrożenie dla przyszłego wzrostu gospodarczego na skutek pogorszenia stanu środowiska naturalnego. Należy w końcu zauważyć, że kraje, które rosły najszybciej (w wymiarze PKB na głowę) w ciągu ostatniego dziesięciolecia, notowały na początku badanego okresu relatywnie niskie stopy zatrudnienia, niski poziom wydatków na B&R, niski poziom wykształcenia młodzieży, niski poziom prywatnych inwestycji i wysoki poziom trwałego bezrobocia. Postęp dokonany przez te kraje we wszystkich wymienionych dziedzinach świadczy o wysokiej dynamice procesu „doganiania”.

Zaskakujące okazały się wyniki obliczeń dotyczących korelacji między wzrostem gospodarczym a edukacją, innowacjami i badaniami. Otrzymaliśmy, wbrew intuicyjnym oczekiwaniom, niskie, a niekiedy nawet ujemne wartości tych współczynników. Dodatnią korelację obserwowano jedynie dla wzrostu wartości nielicznych wskaźników, nie zaś względem ich poziomu. Może to oznaczać, że większe znaczenie dla wzrostu gospodarczego ma wysiłek skierowany na zwiększenie liczby patentów czy poprawę poziomu wykształcenia niż poziom początkowych wartości tych kategorii. Co jeszcze bardziej zastanawiające, nie uzyskaliśmy dodatniej korelacji między zwiększaniem inwestycji w kapitał ludzki oraz między wzrostem wydatków na B&R i zwiększeniem zaangażowania kapitału wysokiego ryzyka a wzrostem gospodarczym. Te wyniki skłaniają do przypuszczenia, że zastosowane mierniki wymagają ponownego przemyślenia.

W związku z tym, dokonaliśmy próby skonstruowania wskaźników opisujących gospodarkę opartą na wiedzy, stosując zestaw miar złożonych, przy równoczesnym zastosowaniu dwóch metod redukcji wielowymiarowości⁴⁰. Skonstruowaliśmy dwa takie wskaźniki: poziom wykształcenia osób młodych wraz z liczbą absolwentów kierunków naukowych i technicznych zostały uznane za wskaźnik mierzący kwestie związane z edukacją, a inwestycje w kapitał ludzki, całkowite wydatki krajowe na badania i rozwój, patenty w urzędach patentowych (europejskim i amerykańskim) oraz inwestycje wysokiego ryzyka są podstawą konstrukcji wskaźnika innowacji. Przy tych założeniach dokonano powtórnej estymacji równania konwergencji, uwzględniając wzrost wartości wskaźników mierzących edukację i innowacje, traktowanych tym razem jako miary złożone. Model wykazał pozytywny wpływ obu tych dziedzin na wzrost gospodarczy, nie potwierdzając jednak występowania procesu ogólnej konwergencji między obserwowanymi krajami.

⁴⁰ Po pierwsze, zastosowano zestaw miar złożonych opisujących cechy podstawowe, konstruowanych zgodnie z metodami analizy klastrowej. Po drugie, stworzono zbiory indeksów grupujących wszystkie informacje dotyczące analizowanych zmiennych. Po określeniu listy zmiennych przeprowadzono analizę głównych składowych. Dwie pierwsze główne składowe odpowiedzialne są za 64% całkowitej wariancji 13 wskaźników. Druga procedura daje w efekcie indeksy dwóch miar złożonych dotyczących innowacji i badań, z uwzględnieniem przeprowadzonego arbitralnie podziału wskaźników na odnoszące się do edukacji oraz do innowacji.

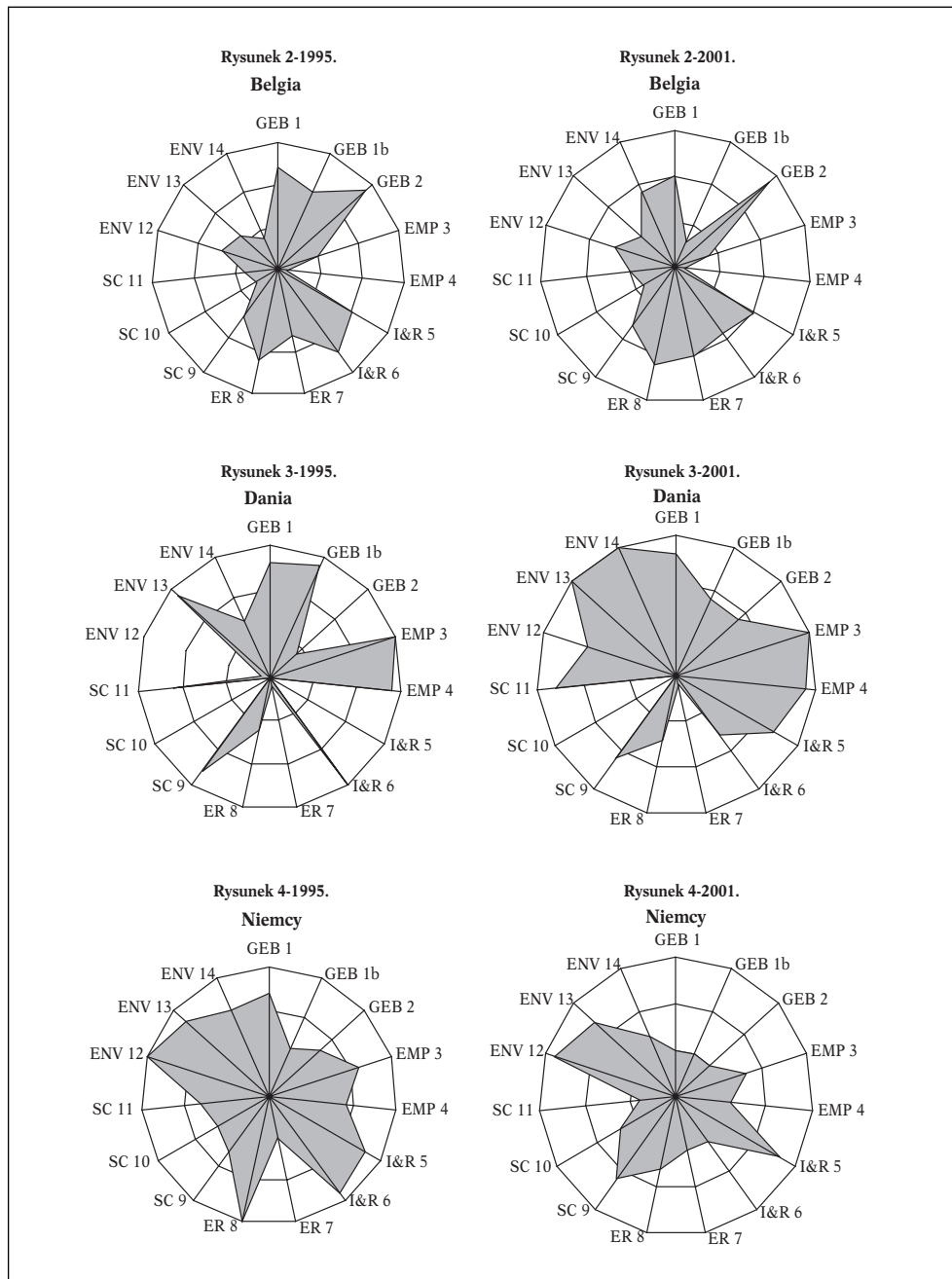
Na marginesie należy wspomnieć, że zaobserwowaliśmy liczne luki w danych statystycznych dostarczonych przez Eurostat, a podczas analizowania kwestii związanych ze wskaźnikami strukturalnymi zidentyfikowaliśmy przypadki niespójności danych. Problemy stąd wynikające mogły negatywnie wpłynąć na wyniki analizy przedstawionej w niniejszym artykule.

Bibliografia

- Commission of the European Communities (2000), „Structural Indicators”, COM(2000) 594 final. Brussels.
- Commission of the European Communities (2001), „Structural Indicators”, COM(2001) 619 final. Brussels.
- Commission of the European Communities (2002), „Structural Indicators”, COM(2002) 551 final. Brussels.
- Commission of the European Communities (2002), „Towards a European Research Area. Key Figures 2002. Science, Technology and Innovation”, Brussels.
- Commission of the European Communities (2003), „Structural Indicators”, COM(2003) 585 final. Brussels.
- Commission of the European Communities (2003), „European Economy”, Volume 6/2003, Brussels.
- Commission of the European Communities (2004), „Hagamos Lisboa. Reformas para la Unión Ampliada”, COM(2004) 29 final. Brussels.
- Lisbon European Council (2000) „Presidency Conclusions”.
- Servei d'Estudis de „La Caixa” (2004), „Agenda de Lisboa: l'estratègia econòmica de la UE, a examen”. Special report.

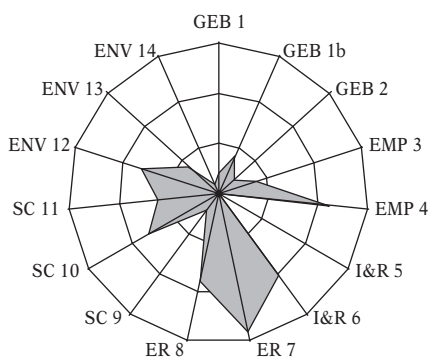
Aneks

Aneks 1. Pozycja państw członkowskich UE w rankingach wskaźników strukturalnych, 1995 i 2001



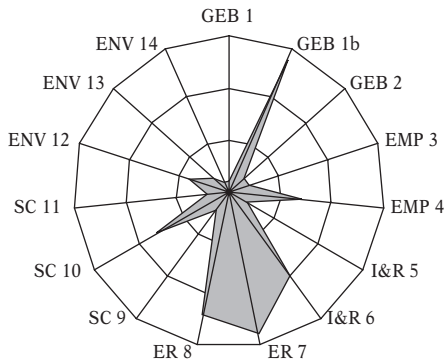
Rysunek 5-1995.

Grecja



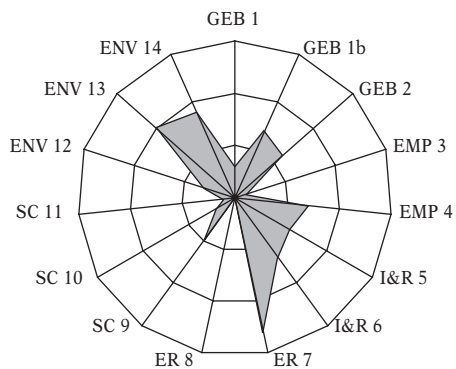
Rysunek 5-2001.

Grecja



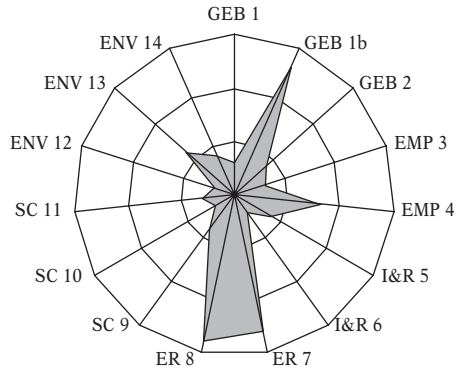
Rysunek 6-1995.

Hiszpania



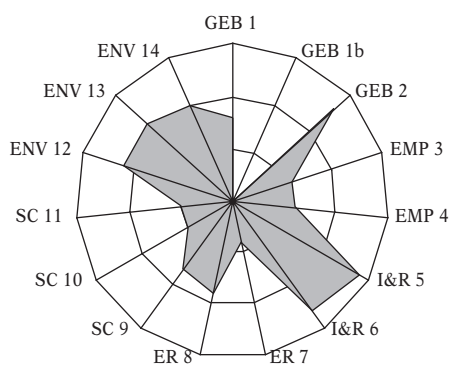
Rysunek 6-2001.

Hiszpania



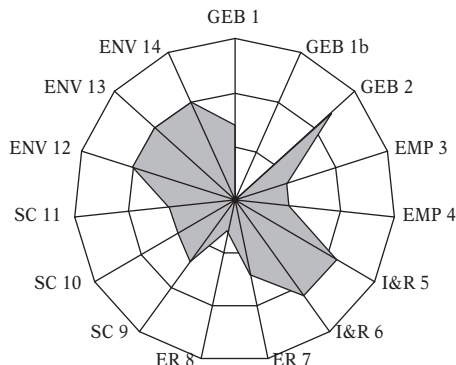
Rysunek 7-1995.

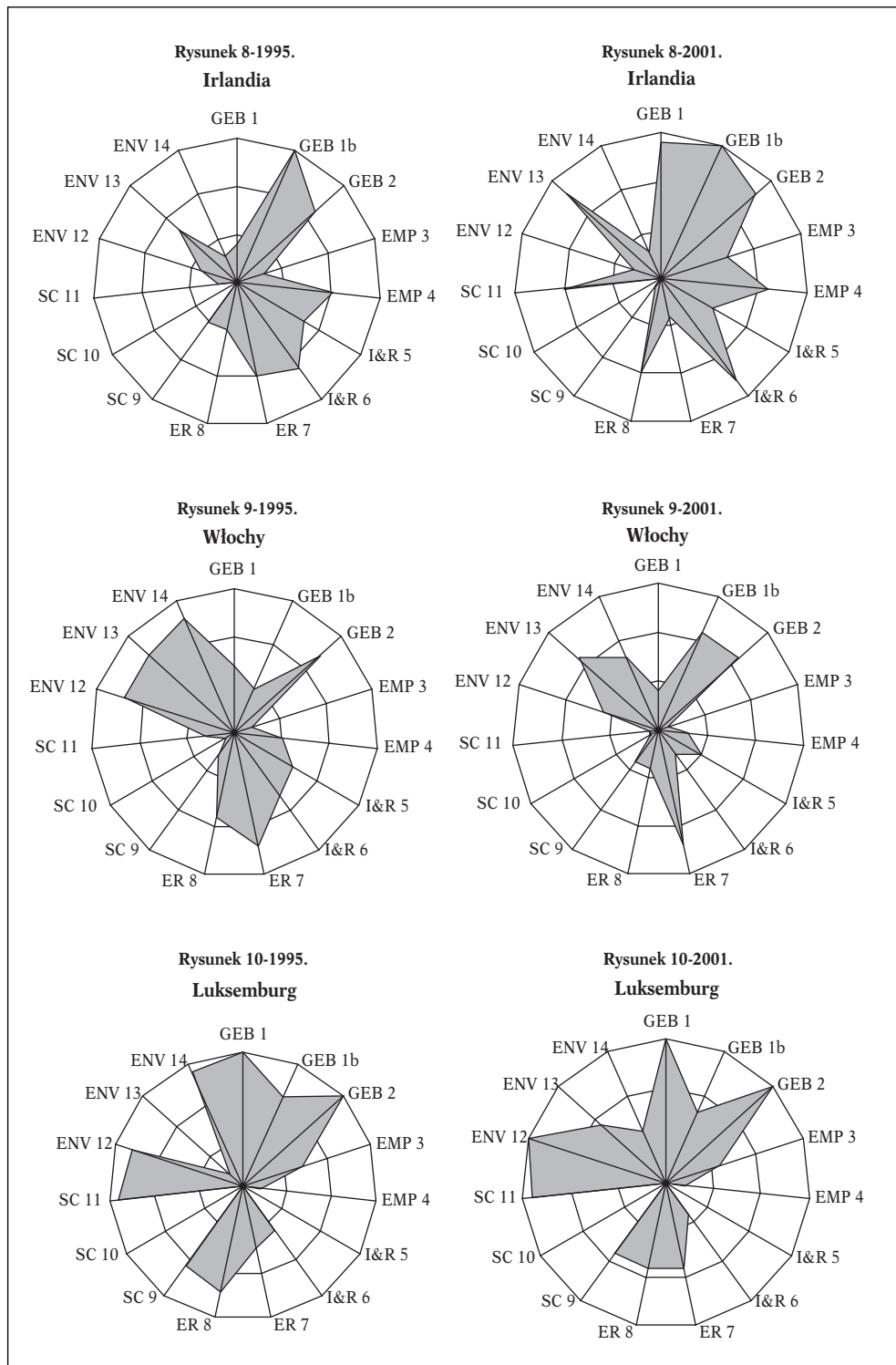
Francja

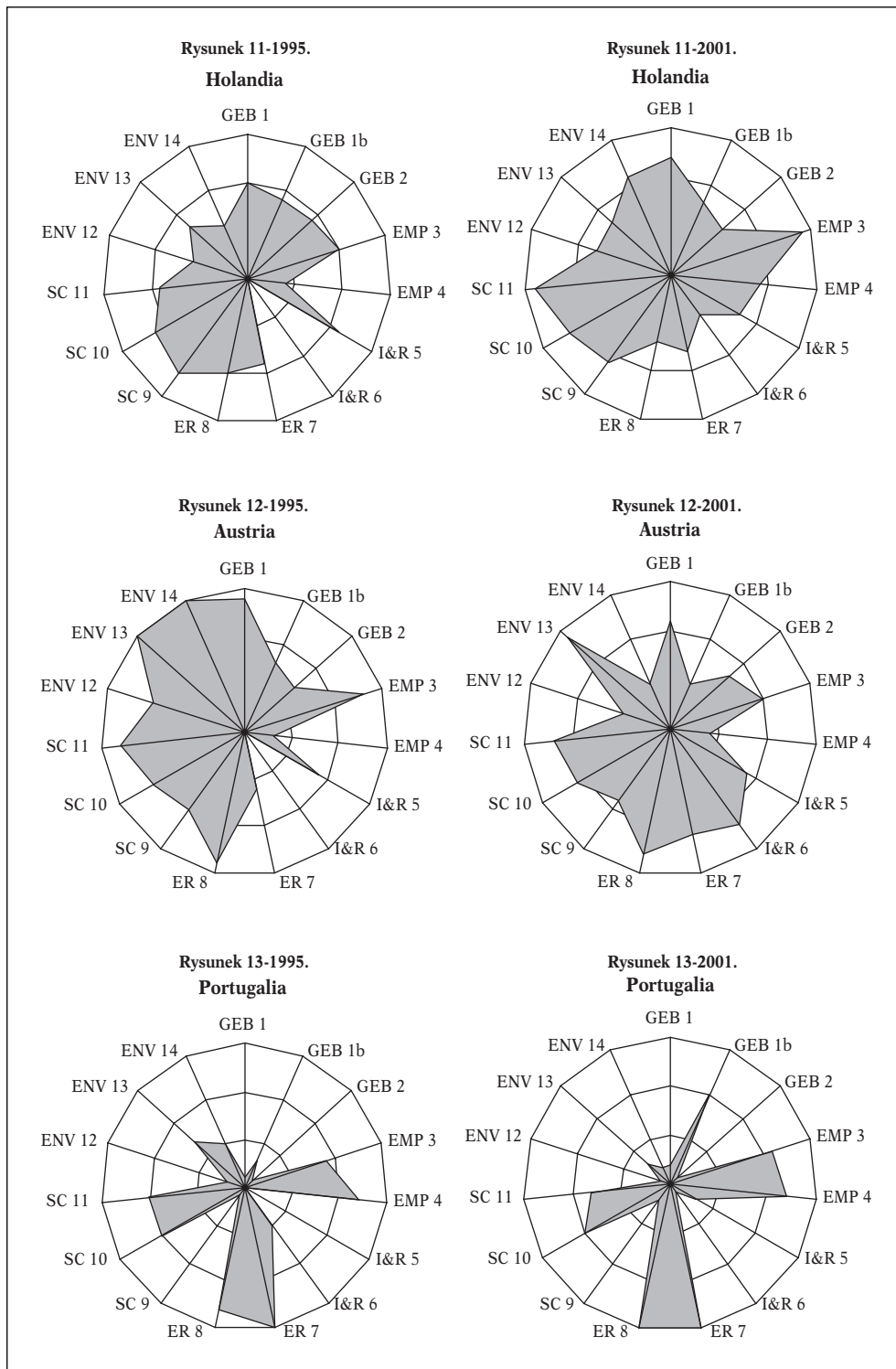


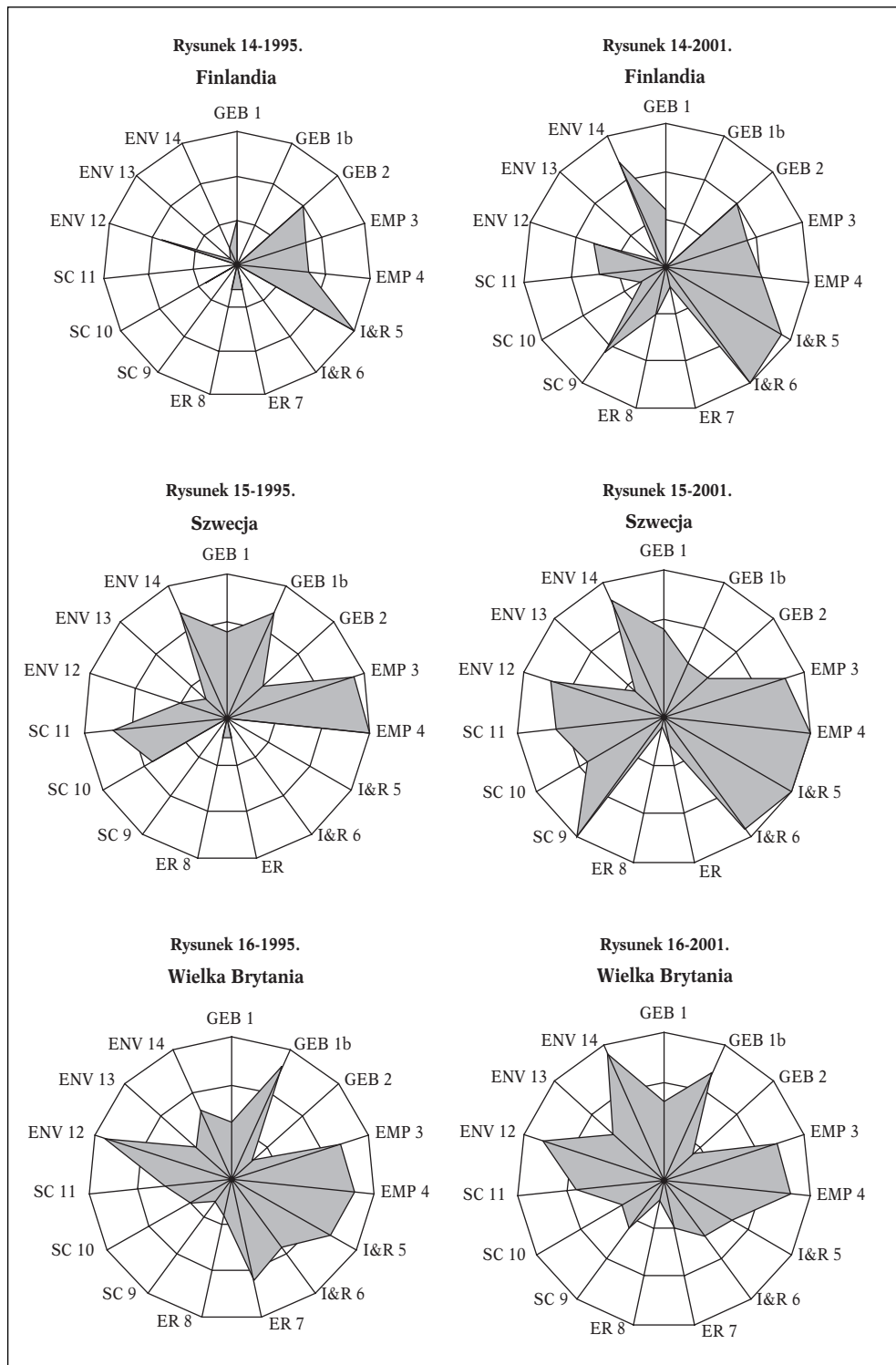
Rysunek 7-2001.

Francja



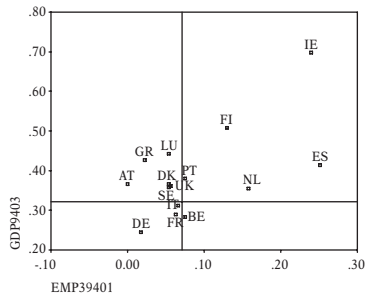






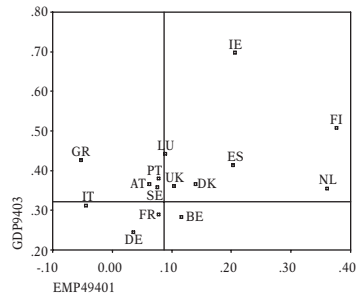
Aneks 2. Wzrost PKB *per capita* i wzrost wartości wskaźników strukturalnych: 1999-2003

Rysunek 17. Wzrost PKB *per capita* (1994-2003) i wzrost stopy zatrudnienia (1994-2001)



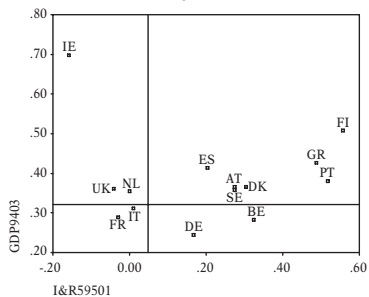
współczynnik korelacji wzrostu: 0,626
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1994: 0,153

Rysunek 18. Wzrost PKB *per capita* (1994-2003) i wzrost stopy zatrudnienia wśród osób starszych (1994-2001)



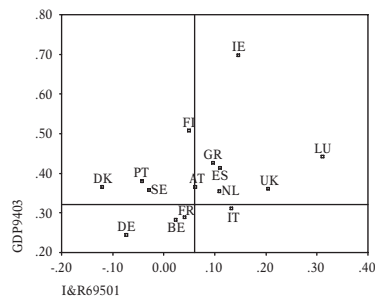
współczynnik korelacji wzrostu: 0,478
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1994: 0,394

Rysunek 19. Wzrost PKB *per capita* (1994-2003) i wzrost wydatków krajowych brutto na badania i rozwój (1995-2001)



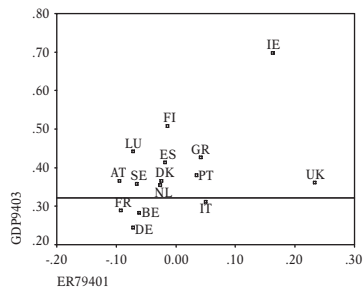
współczynnik korelacji wzrostu: 0,178
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1995: -0,242

Rysunek 20. Wzrost PKB *per capita* (1994-2003) i wzrost poziomu wykształcenia osób młodych (1995-2001)



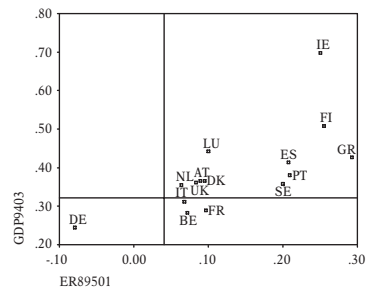
współczynnik korelacji wzrostu: 0,517
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1995: -0,038

Rysunek 21. Wzrost PKB *per capita* (1994-2003) i wzrost względnego poziomu cen (1994-2001)



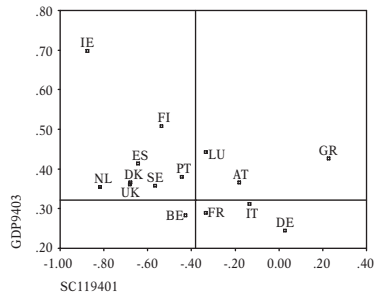
współczynnik korelacji wzrostu: 0,388
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1994: -0,018

Rysunek 22. Wzrost PKB *per capita* (1994-2003) i wzrost inwestycji prywatnych (1995-2001)



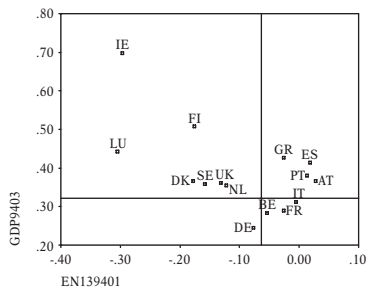
współczynnik korelacji wzrostu: 0,768
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1995: 0,047

Rysunek 23. Wzrost PKB per capita (1994-2003) i wzrost stopy bezrobocia długoterminowego (1994-2001)



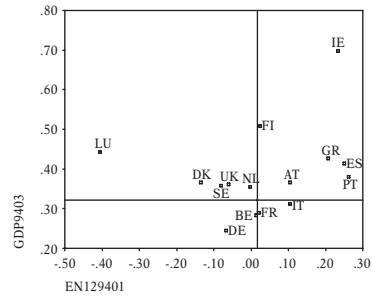
współczynnik korelacji wzrostu: -0,611
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1994: 0,490

Rysunek 25. Wzrost PKB per capita (1994-2003) i wzrost energochłonności gospodarki (1994-2001)



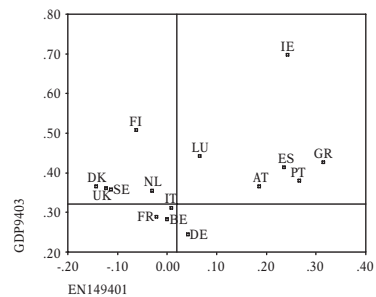
współczynnik korelacji wzrostu: -0,210
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1994: 0,714

Rysunek 24. Wzrost PKB per capita (1994-2003) i wzrost całkowitej emisji gazów powodujących efekt cieplarniany (1994-2001)

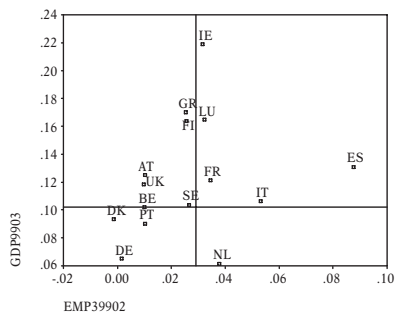


współczynnik korelacji wzrostu: 0,506
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1994: 0,718

Rysunek 26. Wzrost PKB per capita (1994-2003) i wzrost przewozów towarowych w stosunku do PKB (1994-2001)

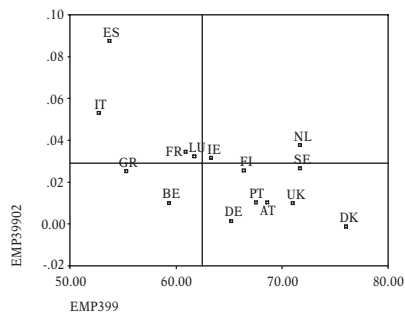


współczynnik korelacji wzrostu: 0,295
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1994: 0,584

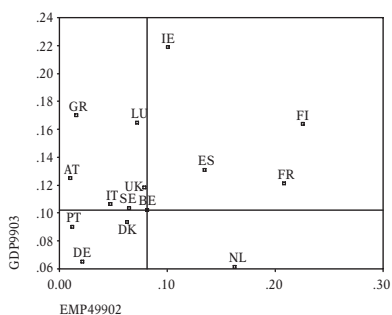
Aneks 3. Wzrost PKB *per capita* i wskaźniki strukturalne: 1999-2003Rysunek 27. Wzrost PKB *per capita* (1999-2003) i wzrost stopy zatrudnienia (1999-2002)

współczynnik korelacji wzrostu: 0,452
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: -0,309

Rysunek 28. Stopa zatrudnienia w 1999 i wzrost w okresie 1999-2002

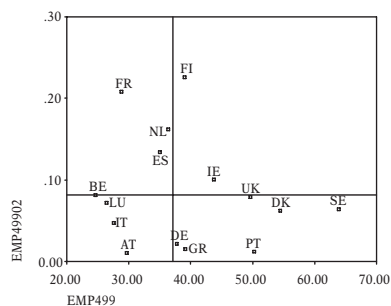


współczynnik korelacji: -0,751

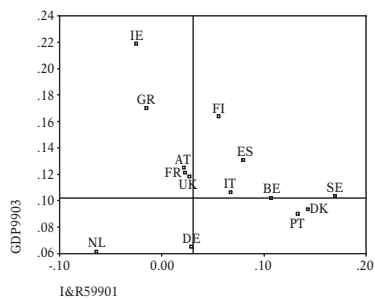
Rysunek 29. Wzrost PKB *per capita* (1999-2003) i wzrost stopy zatrudnienia wśród osób starszych (1999-2002)

współczynnik korelacji wzrostu: 0,412
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: -0,022

Rysunek 30. Stopa zatrudnienia wśród osób starszych w 1999 i wzrost w okresie 1999-2002

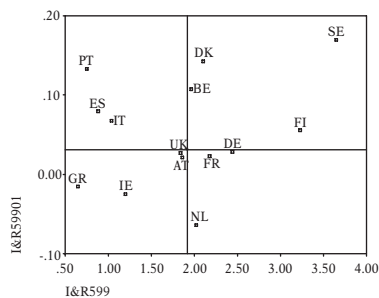


współczynnik korelacji: -0,275

Rysunek 31. Wzrost PKB *per capita* (1999-2003) i wzrost wydatków krajowych brutto na badania i rozwój (1999-2001)

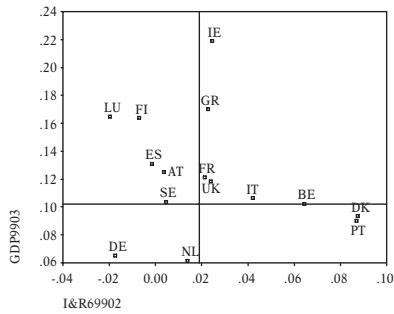
współczynnik korelacji wzrostu: 0,072
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: -0,442

Rysunek 32. Wydatki krajowe brutto na badania i rozwój w 1999 i wzrost w okresie 1999-2001



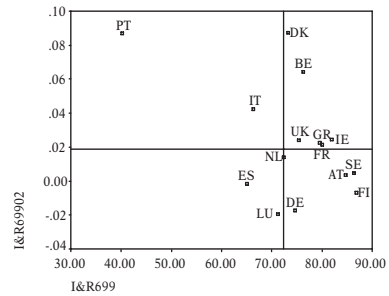
współczynnik korelacji: -0,144

Rysunek 33. Wzrost PKB per capita (1999-2003) i wzrost poziomu wykształcenia osób młodych (1999-2002)



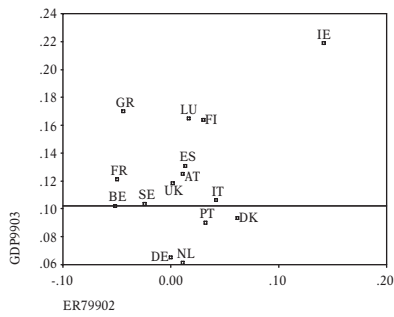
współczynnik korelacji wzrostu: 0,300
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: 0,156

Rysunek 34. Poziom wykształcenia osób młodych w 1999 i wzrost w okresie 1999-2002



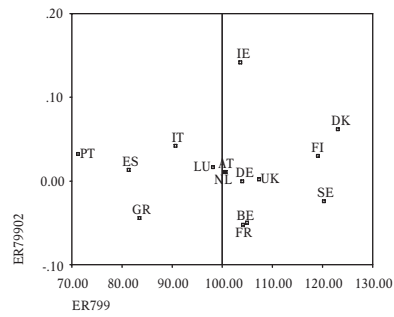
współczynnik korelacji: -0,395

Rysunek 35. Wzrost PKB per capita (1999-2003) i wzrost względnego poziomu cen (1999-2002)



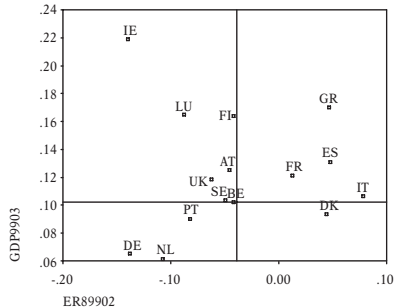
współczynnik korelacji wzrostu: -0,006
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: -0,203

Rysunek 36. Względny poziom cen w 1999 i wzrost w okresie 1999-2002



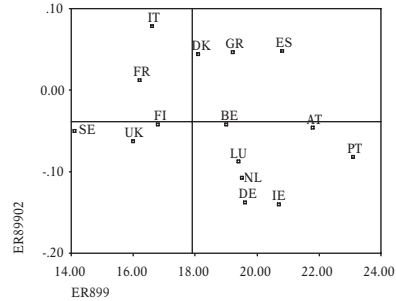
współczynnik korelacji: -0,299

Rysunek 37. Wzrost PKB per capita (1999-2003) i wzrost inwestycji prywatnych (1999-2002)



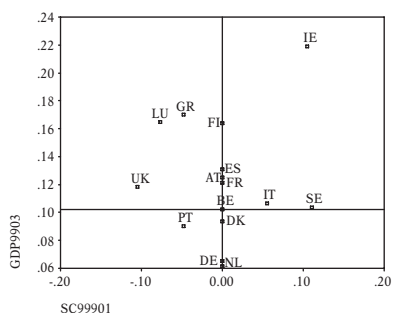
współczynnik korelacji wzrostu: 0,585
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: -0,220

Rysunek 38. Inwestycje prywatne w 1999 i wzrost w okresie 1999-2002



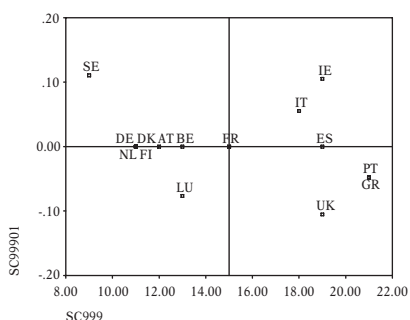
współczynnik korelacji: -0,310

Rysunek 39. Wzrost PKB per capita (1999-2003) i wzrost zagrożenia ubóstwem (1999-2001)



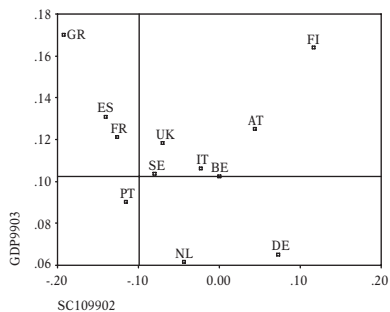
współczynnik korelacji wzrostu: -0,106
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: 0,659

Rysunek 40. Zagrożenie ubóstwem w 1999 i wzrost w okresie 1999-2001



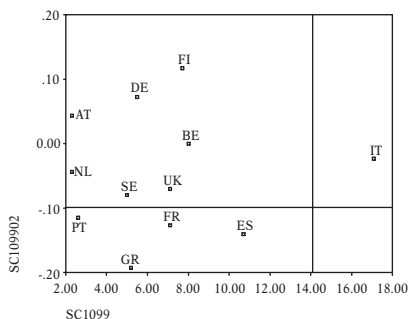
współczynnik korelacji: -0,342

Rysunek 41. Wzrost PKB per capita (1999-2003) i wzrost regionalnego zróżnicowania stopy zatrudnienia (1999-2002)



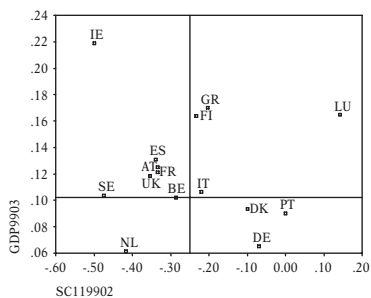
współczynnik korelacji wzrostu: -0,652
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: 0,175

Rysunek 42. Regionalne zróżnicowanie stopy zatrudnienia w 1999 i wzrost w okresie 1999-2002



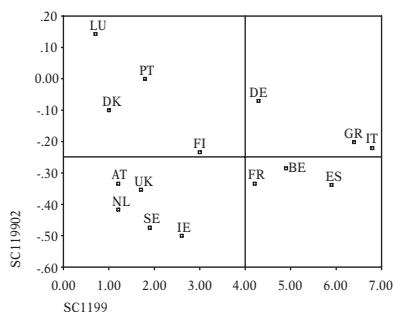
współczynnik korelacji: -0,116

Rysunek 43. Wzrost PKB per capita (1999-2003) i wzrost stopy bezrobocia długotrwałego (1999-2002)



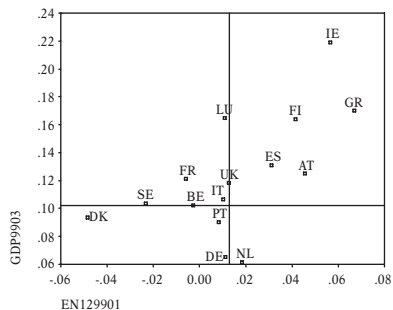
współczynnik korelacji wzrostu: -0,589
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: 0,106

Rysunek 44. Stopa bezrobocia długotrwałego w 1999 i wzrost w okresie 1999-2002



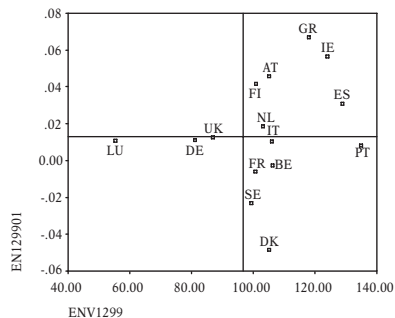
współczynnik korelacji: 0,251

Rysunek 45. Wzrost PKB per capita (1999-2003) i wzrost całkowitej emisji gazów powodujących efekt cieplarniany (1999-2001)



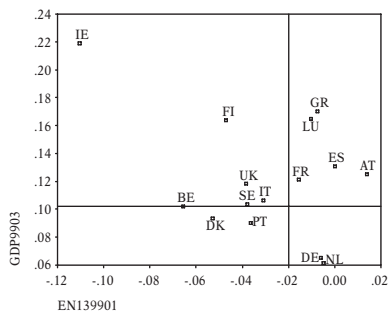
współczynnik korelacji wzrostu: 0,393
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: 0,548

Rysunek 46. Całkowita emisja gazów powodujących efekt cieplarniany w 1999 i wzrost w okresie 1999-2001



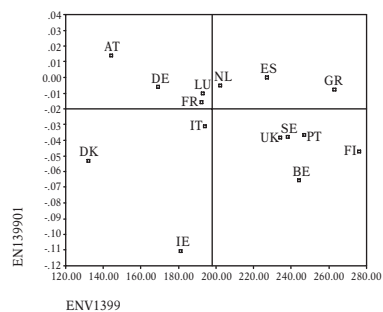
współczynnik korelacji: 0,322

Rysunek 47. Wzrost PKB per capita (1999-2003) i wzrost energochłonności gospodarki (1999-2001)



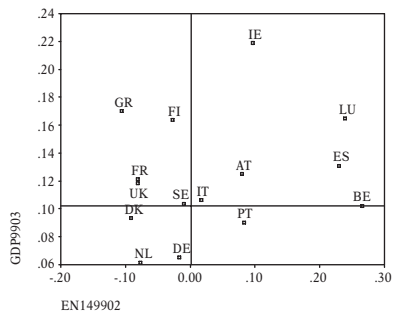
współczynnik korelacji wzrostu: -0,337
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: 0,556

Rysunek 48. Energochłonność gospodarki w 1999 i wzrost w okresie 1999-2001



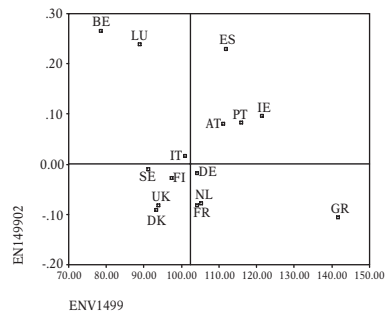
współczynnik korelacji: -0,363

Rysunek 49. Wzrost PKB per capita (1999-2003) i wzrost przewozów towarowych w stosunku do PKB (1999-2001)



współczynnik korelacji wzrostu: 0,145
wsp. kor. ze wskaźnikiem w roku 1999: 0,281

Rysunek 50. Przewozy towarowe w stosunku do PKB w 1999 i wzrost w okresie 1999-2002



współczynnik korelacji: 0,075