

Mariusz-Jan Radło*

Strategia Lizbońska 2005–2010: Kluczowe wyzwania. Najważniejsze priorytety

Wstęp

W marcu 2005 r. minie pięć lat od przyjęcia Strategii Lizbońskiej. Miała ona uczynić z Unii Europejskiej „najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy gospodarke na świecie, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej”. Dziś praktycznie już nikt nie wierzy w możliwość osiągnięcia opisanego wyżej celu. Przekonania takiego nie mają ani ekonomiści w Polsce, ani w innych krajach Unii, nie mają go też politycy europejscy i urzędnicy. Czy jednak Strategia Lizbońska jest martwa – jak stwierdził Romano Prodi tuż przed zakończeniem swojej kadencji w Komisji Europejskiej? I czy Europę stać na zarzucenie reformy ekonomicznej?

Zakres problemów gospodarczych, z którymi boryka się Unia i problemy, przed którymi wkrótce stanie, same narzucają krajom członkowskim Unii konieczność przeprowadzenia niezbędnych zmian strukturalnych i regulacyjnych w ich gospodarkach. W tym kontekście nasuwa się oczywista, choć warunkowa, odpowiedź na postawione wyżej pytanie o Strategię Lizbońską. Jeśli może ona okazać się przydatna we wspomaganiu pro wzrostowych reform gospodarczych w krajach członkowskich Unii Europejskiej, to wciąż warto o niej mówić i wskazywać na potrzebę jej realizacji. Warunkiem tego jest jednak istotna modyfikacja tej Strategii.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, jak założenia i realizacja Strategii Lizbońskiej mają się do problemów gospodarczych Unii Europejskiej oraz w jaki sposób można usprawnić realizację Strategii, dokonując zmian w jej merytorycznej zawartości oraz przyjętej metodzie realizacji.

Źródła luki w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy UE i USA

Pogłębiająca się luka w poziomach rozwoju gospodarczego pomiędzy Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi była jednym z kluczowych czynników, który zdecydował o rozpoczęciu realizacji Strategii Lizbońskiej. W 2000 r. przeciętny poziom PKB *per capita* w krajach członkowskich UE sięgał ok. 70% wartości tego

* Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową; Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa.

Tab. 1. PKB *per capita* i wydajność pracy w UE w relacji do USA (USA = 100%)

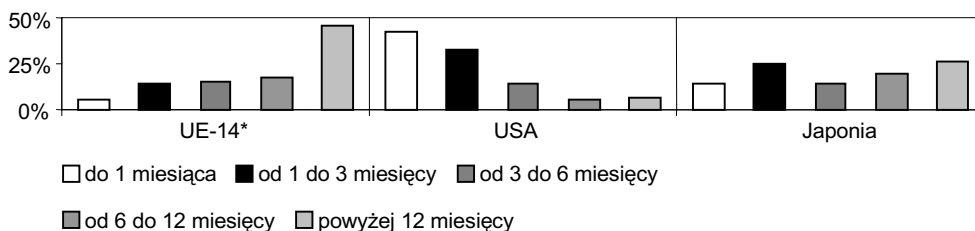
–	2000	2001	2002	2003	2004
<i>PKB per capita</i>					
UE-25	63,8%	65,3%	65,7%	65,3%	64,8%
UE-15	70,1%	71,6%	71,8%	71,2%	70,5%
Polska	29,2%	30,0%	29,9%	30,1%	30,4%
<i>Wydajność pracy w przeliczeniu na zatrudnionego (PKB na zatrudnionego)</i>					
UE-25	78,0%	78,1%	77,0%	76,6%	75,8%
UE-15	84,5%	84,4%	82,9%	82,2%	81,3%
<i>Wydajność pracy w przeliczeniu na czas pracy (PKB na czas pracy)</i>					
UE-15	92,3%	92,6%	92,9%	93,1%	–

Źródło: Eurostat (2004).

wskaźnika w USA i był niższy niż na początku lat siedemdziesiątych. Jednak wartość dóbr i usług wyprodukowana w ciągu godziny przez Europejczyka sięgała 92% wartości dóbr i usług wyprodukowanych w tym samym czasie przez mieszkańca USA. Jednocześnie każdy zatrudniony w UE produkował dobra i usługi o wartości sięgającej prawie 85% dóbr i usług wytworzonych przez jednego zatrudnionego w USA. Istniejące różnice pomiędzy luką mierzona wskaźnikami wydajności pracy a wskaźnikiem dochodu narodowego przypadającego na mieszkańca wskazują, iż prawie 3/4 luki rozwojowej pomiędzy krajami dawnej unijnej piętnastki a Stanami Zjednoczonymi wynikało z niższego poziomu wykorzystania zasobów ludzkich w gospodarkach krajów członkowskich UE.

Niższe wykorzystanie zasobów ludzkich w gospodarce Unii ma swoje odzwierciedlenie zarówno w znacznie niższym średnim czasie pracy przypadającym na zatrudnionego w UE, jak również niższych odsetkach ludzi zatrudnionych wśród grupy osób w wieku produkcyjnym (patrz tab. 1). Jeszcze na początku lat siedemdziesiątych w wielu państwach obecnej Unii ludzie pracowali dłużej lub tyle samo co w USA. Średni roczny czas pracy w 11 krajach Unii Europejskiej¹, dla których dostępne są stosowne dane statystyczne jeszcze w 1970 był zbliżony do przeciętnego czasu pracy mieszkańca USA i wynosił około 1915 godzin. Jednak średni czas pracy w tych samych krajach w 2000 r. wynosił już tylko 1606 godzin rocznie, podczas gdy w USA 1835 godzin (OECD, 2002b). Ponadto w momencie przyjmowania Strategii (a także obecnie) gospodarka USA cechowała się wyższymi niż gospodarka Unii Europejskiej stopami zatrudnienia. O ile w UE stopa zatrudnienia w UE wynosiła około 64%, o tyle w USA sięgała ponad 73% (OECD, 2002a). Na te negatywne zjawiska nakładała się ponadto gorsza struktura demograficzna w Unii w porównaniu do USA. W piętnastu państwach członkowskich Unii ludność w wieku produkcyjnym stanowiła jedynie 66% populacji ogółem zaś w USA aż 75% (OECD, 2004).

¹ Holandii, Niemiec, Danii, Francji, Belgii, Włoch, Szwecji, Irlandii, Finlandii, Wielkiej Brytanii oraz Hiszpanii.



Rys. 1. Struktura bezrobocia w UE-14* i USA ze względu na czas pozostawania bez pracy

** Średnia ważona udziałem w liczbie bezrobotnych w odpowiednio 14 i 15 państwach członkowskich UE z wyłączeniem Austrii

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD (2002f).

Tab. 2. Poziom wykształcenia a zatrudnienie (dane z 2000 r.)

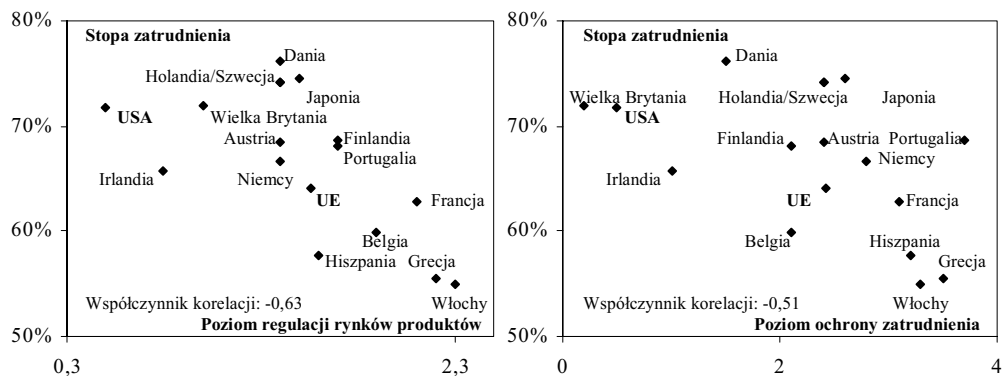
–	Stopa bezrobocia (%)			Zatrudnienie/populacja (%)			Wykształcenie Odsetek osób z wyższym wykształceniem w populacji w wieku produkcyjnym (%)
	Poziom wykształcenia			Poziom wykształcenia			
–	niski	niski	średni	wysoki	średni	wysoki	
UE-15	10,6	53,9	74,5	84,2	79,6	87,9	21
USA	7,9	57,8	76,7	85,0	79,5	86,5	37

Poziomy wykształcenia określono na podstawie klasyfikacji ISCED poszczególnym kategoriom przyporządkowano odpowiednio: niski – ISCED 0, 1, 2; średni – ISCED 3, 4; wysoki – ISCED 5 A i B, 6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD (2002e, f).

Opisane wyżej zjawiska – niższe stopy zatrudnienia i niższy przeciętny czas pracy w UE – mogły, oczywiście, być następstwem preferowania przez Europejczyków wolnego czasu ponad pracę, jak wskazywało wielu ekonomistów. Niemniej stosunkowo wysokie wskaźniki bezrobocia w Unii oraz towarzysząca im relatywnie duża liczba osób bezrobotnych długookresowo sugerują, iż za taki stan rzeczy w Unii mogą być odpowiedzialne czynniki związane z uwarunkowaniami regulacyjnymi i instytucjonalnymi. Na podejrzenia takie wskazuje już pobieżna analiza struktury bezrobocia w UE ze względu na czas pozostawania bez pracy. W Stanach Zjednoczonych w 2000 r. prawie 90% bezrobotnych znajdowało pracę w ciągu sześciu miesięcy od momentu jej utraty. W Unii Europejskiej w tym samym okresie znajdowało pracę niewiele ponad 34% bezrobotnych. Z kolei bez szans na znalezienie pracy w okresie krótszym niż rok w USA było około 6% bezrobotnych, podczas gdy w UE prawie 46%. Tym samym, o ile w USA przytłaczająca część bezrobocia to krótkotrwałe bezrobocie frykcyjne, związane z przepływami siły roboczej pomiędzy różnymi miejscami pracy, to w UE większą część bezrobotnych stanowią osoby długotrwale pozostające bez pracy. To zaś sugeruje, iż funkcjonowanie europejskich rynków pracy nie zapewnia efektywnego przepływu zasobów siły roboczej pomiędzy różnymi miejscami pracy.

Oczywiście niski poziom wykorzystania zasobów ludzkich w gospodarkach UE może być pochodną niższego poziomu kapitału ludzkiego w UE w porównaniu do



Rys. 2. Poziom regulacji rynków produktów oraz protekcji na rynkach pracy a stopa zatrudnienia

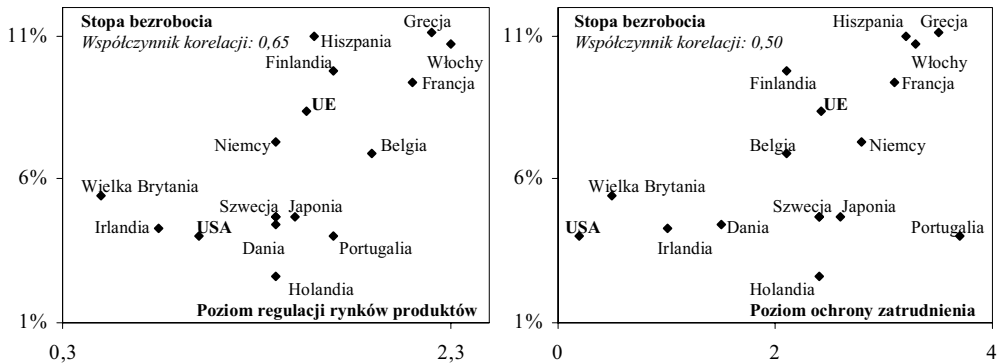
Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Nicoletti, S. Scarpetta, O. Boylaud (2000) oraz Eurostat (2003).

USA. Prawdziwość takiej hipotezy potwierdza fakt, iż wskaźniki zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem w UE są zbliżone do tych, które cechują USA, i dopiero wskaźniki zatrudnienia osób z gorszym wykształceniem są niższe (patrz tab. 2).

Jednak, jak pokażą dalsze analizy, za niskie stopy zatrudnienia w Unii nie sposób nie obciążyć odpowiedzialnością wysokiego poziomu regulacji rynków produktów oraz wysokiego poziomu ochrony zatrudnienia. Czynniki te, jak się okazuje, mają istotny wpływ na poziom wykorzystania zasobów ludzkich w gospodarce.

Jednym z istotnych czynników negatywnie wpływających na stopy zatrudnienia i bezrobocie w Unii Europejskiej jest poziom regulacji rynków produktów, a także stopień protekcji na rynkach pracy. Na występowanie takiej zależności wskazuje analiza danych zawartych na rysunku 2, na którym przedstawiono zależność pomiędzy poziomem regulacji rynków produktów oraz protekcji na rynkach pracy a stopami zatrudnienia. Z analizy tej wynika, że im wyższy jest poziom ochrony zatrudnienia oraz bardziej regulowane są rynki produktów, tym niższe są stopy zatrudnienia w danej gospodarce. Kraje członkowskie Unii Europejskiej cechujące się najwyższymi poziomami regulacji rynków produktów oraz najwyższymi poziomami ochrony zatrudnienia, jak np. Włochy, Grecja, Belgia, Hiszpania czy Francja, cechują się jednocześnie najniższymi stopami zatrudnienia. I odwrotnie, kraje o niższych poziomach regulacji rynków produktów, jak Wielka Brytania, Dania czy wreszcie USA cechują się najwyższymi stopami zatrudnienia.

Odzwierciedleniem zależności opisanej w powyższym akapicie jest również istotna pozytywna zależność pomiędzy poziomem regulacji rynków produktów i stopniem ochrony zatrudnienia a wysokością bezrobocia. Analizę tych zależności przedstawiono na rysunku 3. Wynika z niej ponadto, że poziom bezrobocia w przebadanej grupie państw członkowskich UE, USA i Japonii jest pozytywnie



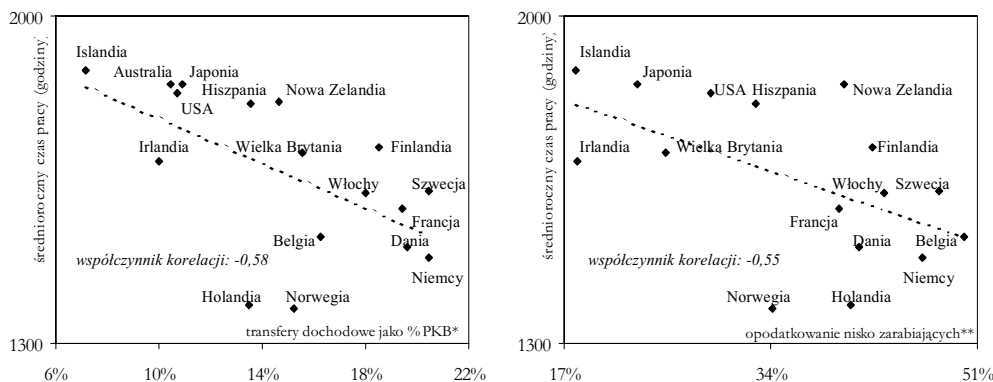
Rys. 3. Poziom regulacji rynków produktów oraz protekcji na rynkach pracy a stopy zatrudnienia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Nicoletti, S. Scarpetta, O. Boylaud (2000) oraz Eurostat (2003).

skorelowany zarówno z poziomem regulacji rynków produktów (współczynnik korelacji 0,65), jak i ochrony zatrudnienia (współczynnik korelacji 0,5). Najwyższe stopy bezrobocia w 2000 r. cechowały kraje członkowskie UE o najwyższych wartościach wskaźników regulacji – Hiszpanię, Grecję, Włochy i Francję. Państwa o najniższych poziomach regulacji rynków produktów i ochrony zatrudnienia – USA, Irlandia, Wielka Brytania i Dania cechowało zaś niskie bezrobocie.

Powyższe obserwacje znajdują też swoje potwierdzenie w badaniach S. Nickella (1999) i O. Blancharda (2000). Są one też spójne z obserwacjami, jakich wcześniej dokonał H. Siebert (1997), który przeanalizował zmiany instytucjonalne i regulacyjne na rynkach pracy państw członkowskich UE, jakie zaszły w ciągu ostatnich czterech dekad. Wskazywał on, że systematyczny wzrost bezrobocia w krajach europejskich był następstwem zmian instytucjonalnych na rynkach pracy, które polegały na zwiększaniu poziomu ochrony zatrudnienia i zmniejszaniu elastyczności funkcjonowania tego rynku. Siebert wskazywał, że zmiany te zaczęły się już w latach sześćdziesiątych XX w. Już wtedy państwa europejskie rozpoczęły wprowadzanie coraz szerszych i dalej idących ograniczeń możliwości zatrudnienia i zwalniania pracowników, wprowadzały coraz wyższe płace minimalne oraz rozszerzały prawa do zasiłków dla bezrobotnych. Proces ten trwał w latach siedemdziesiątych, a nawet osiemdziesiątych. I właśnie te zmiany stały się przyczyną stałego wzrostu bezrobocia strukturalnego w większości gospodarek europejskich².

² We Francji płace minimalne podnoszono kolejno w latach 1968, 1974 i 1981 z około 40% średniej krajowej w połowie lat sześćdziesiątych do 50% pod koniec lat osiemdziesiątych. We Włoszech zmiany następowały według podobnego schematu jak we Francji. W 1966 r. wprowadzono pierwsze regulacje dotyczące możliwości zwalniania pracowników. Na początku lat siedemdziesiątych w następstwie fali strajków regulacje te jeszcze wzmocniono, przez co koszty zwalniania pracowników jeszcze wzrosły. Później – pod koniec lat siedem-



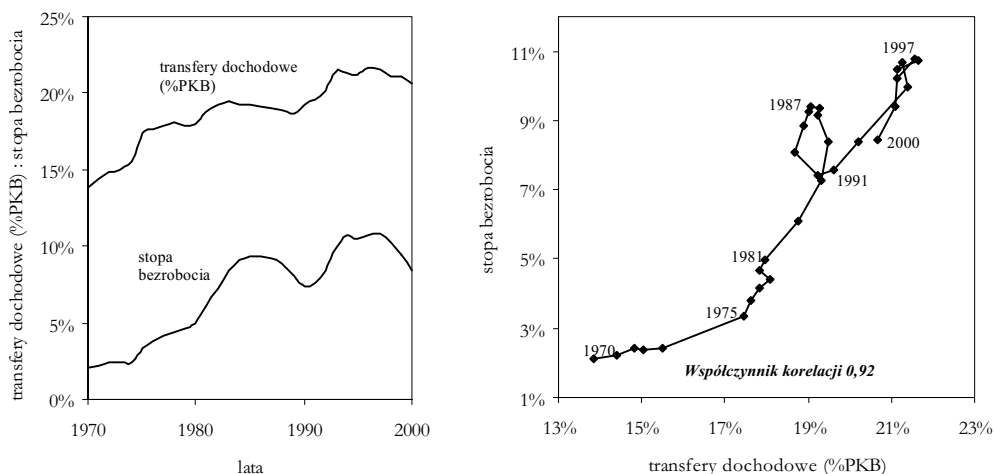
Rys. 4. Średnioroczny czas pracy a transfery dochodowe i opodatkowanie nisko zarabiających

* Wydatki rządu na zasiłki socjalne i inne transfery dochodowe; ** Całkowity podatek dochodowy płacony od pensji brutto łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne jako procent kosztów pracy osób mało zarabiających (dorosły pracownik produkcyjny zatrudniony na pełnym etacie w przemyśle, niemający dzieci i zarabiający 67% średniej dla tej grupy zatrudnionych w danym kraju)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD (2002h).

Również niższy przeciętny czas pracy w Unii można wytłumaczyć istnieniem specyficznych uwarunkowań instytucjonalnych. Analiza rysunku 4 wskazuje, że zarówno wysoki poziom opodatkowania siły roboczej, jak i wysoki poziom transferów dochodowych sprzyjają skracaniu przeciętnego czasu pracy. W efekcie państwa, w których wydatki na transfery dochodowe stanowią większą część PKB, cechują się znacznie krótszym średniorocznym czasem pracy niż państwa, które

dziesiątych i w latach osiemdziesiątych – regulacje rynku pracy nieco poluzowano. W 1986 r. ułatwiono możliwości zwalniania pracowników z powodów ekonomicznych, zaś w 1991 r. wprowadzono takie ułatwienia dla dużych przedsiębiorstw. Z kolei w Niemczech w okresie 1968–1973 w ramach akcji harmonizacyjnej (*Konzertierte Aktion*) związki zawodowe, związki pracodawców oraz rząd miały wspólnie realizować cele społeczne, fiskalne i dochodowe. W okresie tym w Niemczech rozszerzono na wszystkie sektory zasady wypłacania 100% wynagrodzenia za sześć tygodni zwolnienia lekarskiego, które wcześniej przysługiwało jedynie pracownikom sektora publicznego, od 1972 r. zamknięcie firmy nie było możliwe bez przygotowania planu społecznego dla zwalnianych pracowników, w latach 1970–1975 składki na ubezpieczenie społeczne pracowników wzrosły z 13 do 18% PKB. W 1975 r. zwiększono różnego rodzaju zasiłki dla bezrobotnych (które sięgały 90% uzyskiwanych wcześniej wynagrodzeń). W 1976 r. wprowadzono regulacje, zgodnie z którymi połowa składu rad nadzorczych dużych przedsiębiorstw musiała się składać z przedstawicieli pracowników. Podobne zmiany zachodziły również w innych krajach członkowskich UE. W Holandii minimalne gwarantowane dochody wprowadzono w roku 1963 i prawo do nich rozszerzono przez całe lata sześćdziesiąte. W 1976 r. ograniczono możliwości zwalniania pracowników. Również w Wielkiej Brytanii w 1965 r. wprowadzono ustawę o wynagrodzeniach dla zwalnianych pracowników, zaś w 1971 r. ustawę o „nieuczciwych praktykach dotyczących zwolnień” i wreszcie w 1978 r. ustawę konsolidującą ochronę zatrudnienia.



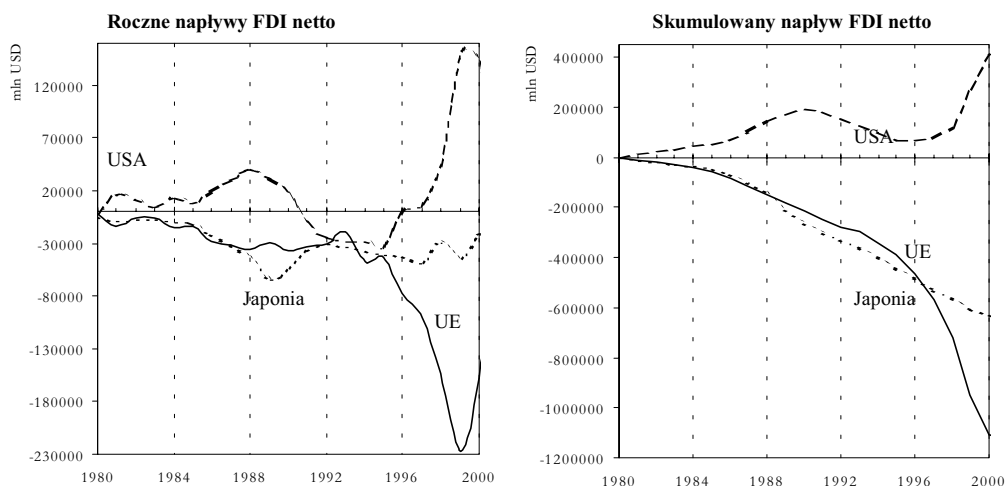
Rys. 5. Bezrobocie i transfery dochodowe w państwach Unii Europejskiej w latach 1970–2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD (2003a).

na takie transfery wydają mniej. Podobnie w państwach, które bardziej opodatkowują płace, ludzie pracują przeciętnie znacznie krócej niż w tych, gdzie obciążenia płac są niższe.

Opisany wyżej negatywny wpływ poziomu transferów dochodowych na stopy zatrudnienia ma również swoje odzwierciedlenie w kształtowaniu się stóp bezrobocia i istnieje bardzo silna pozytywna zależność pomiędzy wspomnianymi zjawiskami. Tezę tę potwierdzają dane przedstawione na rysunku 5, z których wynika, iż trwający od wielu dekad relatywny wzrost wydatków na transfery dochodowe (będący następstwem rozwoju państwa opiekuńczego w UE) i związana z nim rosnąca dostępność do różnych form pomocy społecznej rosła równoległe ze stopami bezrobocia. Dostęp do pozapłacowych źródeł dochodów mierzony wartością transferów dochodowych rósł w krajach Unii – z krótkimi przerwami – systematycznie od początku lat siedemdziesiątych aż do połowy lat dziewięćdziesiątych. Równoległe systematycznie rosła również stopa bezrobocia. Analiza współczynnika korelacji pomiędzy wartościami stóp bezrobocia i poziomu transferów w szeregu czasowym od 1970 do 2000 r. dowodzi, iż pomiędzy obydwoma tymi zmiennymi występowała prawie liniowa zależność (współczynnik korelacji 0,92).

Podsumowując analizę instytucjonalnych czynników wpływających na funkcjonowanie rynków pracy w Unii Europejskiej, a także na poziom wykorzystania zasobów ludzkich za prawdziwą należy uznać tezę, iż to wspomniane instytucjonalne uwarunkowania, a nie – będące następstwem swobodnego wyboru – preferowanie czasu wolnego, są powodem, dla którego w gospodarkach państw Unii w tak małym stopniu wykorzystuje się zasoby ludzkie do tworzenia dochodu narodowego. To specyficzne uwarunkowania instytucjonalne, na które składają się:



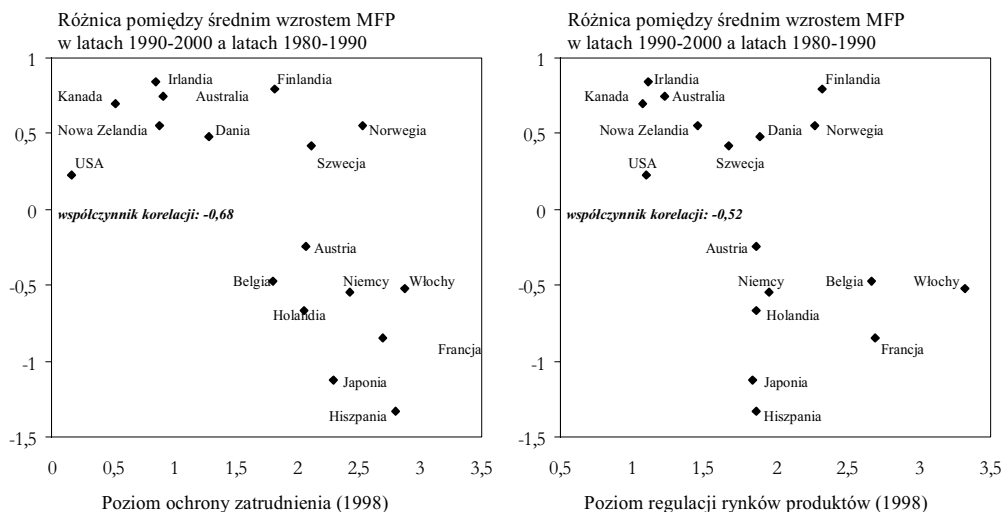
Rys. 6. Inwestycje zagraniczne netto w Unii Europejskiej, USA i Japonii

Inwestycje netto dla Unii Europejskiej nie obejmują danych dla Grecji za okres do 1998 r. włącznie, dane dla Irlandii za okres 1998–2001, Portugalii za okres 1996–1997 oraz Niemiec i Szwecji za 1980 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD (2002i, j).

wysoki poziom transferów dochodowych, przeregulowanie rynków produktów oraz wysoka ochrona zatrudnienia, stworzyły w wielu krajach Unii Europejskiej środowisko gospodarcze, które wypycha ludzi z rynku pracy, skłania ich do długotrwałego pozostawania bez zatrudnienia i ostatecznie zastępowania dochodów z pracy dochodami z różnego typu zasiłków. Te właśnie uwarunkowania, obok czynników związanych z niższym kapitałem ludzkim i gorszą strukturą demograficzną, powodują, że w procesie tworzenia dochodu narodowego w UE w znacznie mniejszym stopniu niż w USA wykorzystywane są zasoby ludzkie. Te również czynniki odpowiadają za 3/4 opisanej wcześniej luki w poziomach PKB *per capita* pomiędzy Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi.

Źródłem luki rozwojowej dzielącej Unię od USA jest jednak nie tylko niższy poziom wykorzystania zasobów ludzkich. Również wykorzystanie i tworzenie zasobów kapitałowych jest źródłem słabości gospodarek członków Unii. Pomimo wysokiego poziomu oszczędności, który całkowicie pokrywał zapotrzebowanie państw członkowskich UE na kapitał, inwestycje w UE w latach dziewięćdziesiątych kształtowały się gorzej niż w Stanach Zjednoczonych. Poziom inwestycji росł znacznie wolniej niż w USA, a ich struktura była mniej korzystna. Mniejszy w inwestycjach był udział nakładów na wyposażenie, a większy na budownictwo i budowlę. Niższe były też nakłady na ICT. W efekcie inwestycje w UE w ostatniej dekadzie w znacznie mniejszym stopniu niż w USA przyczyniały się do wzrostu wydajności pracy. Taka struktura inwestycji mogła być spowodowana niedorozwojem rynków finansowych w UE w relacji do USA, który przejawiał się m.in. niskim poziomem kapitalizacji rynków akcji w wielu państwach członkowskich



Rys. 7. Poziom regulacji rynków a postęp technologiczny i organizacyjny*

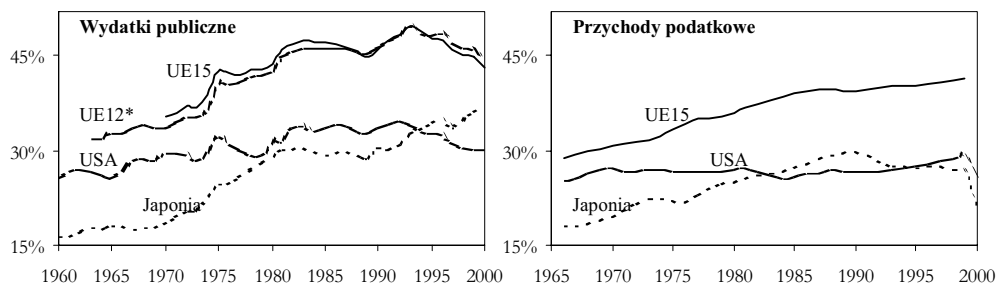
* Postęp technologiczny i organizacyjny mierzony zmianami tempa wzrostu produktywności wieloczynnikowej (MFP – *multifactor productivity*)

Źródło: OECD (2002c).

Unii, a także niskiej dostępności kapitałów wysokiego ryzyka, co powodowało, iż ograniczone były możliwości rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw.

Ponadto w latach dziewięćdziesiątych systematycznie rosła mobilność kapitałów. Owocowało to tym, że wiele państw w coraz mniejszym stopniu było w stanie prowadzić zupełnie autonomiczne polityki regulacyjne. Rosła rola różnic w środowiskach regulacyjnych jako czynnika wpływającego na poziom inwestycji zagranicznych. To powodowało zaś, iż efektywność polityk gospodarczych w coraz większym stopniu uzależniona była od zdolności do tworzenia konkurencyjnego środowiska regulacyjnego, a tym samym uwarunkowań instytucjonalnych. Co ciekawe, Unia jako całość w bilansie międzynarodowych przepływów kapitałowych za lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte okazała się dawcą kapitału. Te częściej z niej wypływały, niż do niej napływały. Od początku lat osiemdziesiątych do 2000 r. z państw UE-15 do krajów spoza Unii wypłynęły kapitały o łącznej wartości przekraczającej 1 bln USD, a w tym samym okresie łączny napływ kapitałów netto do USA sięgnął 400 mld USD. W tym kontekście, biorąc pod uwagę stosunkowo wysoki udział oszczędności zagranicznych w finansowaniu inwestycji w USA, można postawić tezę, że przynajmniej częściowo amerykański wzrost gospodarczy w latach dziewięćdziesiątych finansowany był przez kapitały pochodzące z Unii.

Instytucje i regulacje wpływają jednak nie tylko na poziom i strukturę inwestycji oraz zatrudnienie. Mają one również bardzo istotny wpływ na kolejne źródło wzrostu gospodarczego, jakim jest postęp technologiczny i organizacyjny. Z badań G. Nicoletti i S. Scarpetty (2002) wynika, że w państwach cechujących się



Rys. 8. Wydatki publiczne i przychody podatkowe jako % PKB w UE, USA i Japonii w latach 1960–2000

* UE-12 – Unia Europejska bez Wielkiej Brytanii, Danii i Szwecji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD (2002g, h).

wyższym poziomem regulacji rynków produktów oraz wyższym poziomem protekcji na rynkach pracy postęp technologiczny i organizacyjny zachodzi znacznie wolniej niż w państwach o niższym poziomie regulacji rynków produktów oraz niższym poziomie ochrony zatrudnienia. Niestety, duża część państw członkowskich Unii cechuje się zarówno wysokimi poziomami regulacji rynków produktów, jak i wysoką ochroną zatrudnienia.

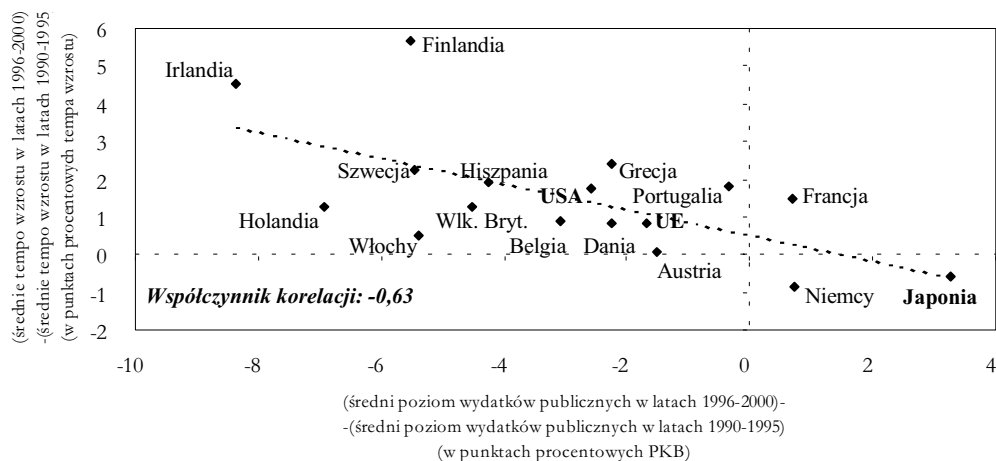
Ponadto wyniki badań przeprowadzonych przez wspomnianych ekonomistów potwierdzają, iż dotychczasowy zakres integracji rynków w ramach UE, zasady polityki konkurencji czy reguły narzucone przez Unię Gospodarczą i Walutową nie dostarczyły wystarczających instrumentów dla deregulacji rynków produktów, gdzie sytuacja wciąż w znaczącym stopniu zależy od rządów i ich polityki. Z badań tych wynika ponadto, że można wskazać dwa główne kierunki działań, które przyczyniają się do tego, iż niektóre kraje rozwijają się szybciej dzięki większemu postępowi technologicznemu i organizacyjnemu. Pierwszy z nich obejmuje obniżanie barier wejścia na rynek i zmniejszanie kontroli państwa nad gospodarką. Okazuje się, że wszystkie państwa dokonujące tego typu zmian poprawiły swoją pozycję technologiczną i uzyskały szybsze przyrosty wydajności wieloczynnikowej. Drugi kanał wpływu na wzrost to prywatyzacja przedsiębiorstw. Przyrosty wydajności w tym wypadku, zdaniem wspomnianych autorów, wynikają z wpływu zmiany własności, jednak i w tym zakresie wskazali oni, iż sama prywatyzacja nie wystarczy, a jej pozytywne efekty zależą przede wszystkim od stopnia, w jakim rynek, na którym działa przedsiębiorstwo, jest konkurencyjny i zderegulowany. Postawili oni jednocześnie tezę, iż niewielka i powolna deregulacja nie przynosi spodziewanych rezultatów. Reforma regulacji, aby była skuteczna, musi być głęboka i obejmować możliwie największą część gospodarki.

Podczas analizy uwarunkowań instytucjonalnych, które wyróżniają gospodarki państw członkowskich Unii Europejskiej, nie sposób pominąć roli największej instytucji w każdej gospodarce, jaką jest państwo. Rolę tę opisano już w odniesieniu

do regulacji rynków czy wielkości systemów zabezpieczenia społecznego niemniej na tym etapie analizy warto prześledzić ewolucję znaczenia roli państwa w gospodarce opisywanej przez wskaźniki dotyczące wartości wydatków publicznych w relacji do globalnego PKB oraz struktury tych wydatków. Jak pokaże dalsza analiza, rola państwa w gospodarkach państw europejskich, opisywana zmianami poziomu i struktury wydatków publicznych, ewoluowała w ciągu ostatnich kilku dekad – podobnie jak opisane wcześniej regulacje rynków pracy.

Kształtowanie się poziomu wydatków publicznych w UE15, USA i Japonii w okresie 1960–2000 przedstawiono na rysunku 8. Z jego analizy wynika, że wydatki budżetowe państw członkowskich Unii w całym przedstawionym okresie były znacznie wyższe niż wydatki budżetowe USA czy Japonii. Ponadto we wszystkich wspomnianych państwach wydatki te systematycznie rosły przez większą część przedstawionego okresu. Tempo ich wzrostu nie było jednak jednolite. Przyspieszenia wzrostu wydatków publicznych występowały głównie w okresach kryzysów gospodarczych (1973–1974, 1981–1982 i 1989–1992), w czasie których w celu przeciwdziałania dekonunkturze poszczególne państwa stosowały ekspansywną politykę fiskalną. Jednak o ile poziom wydatków publicznych w okresach dobrej koniunktury w USA malał, o tyle w państwach europejskich albo pozostawał na nowym wyższym poziomie i nie rósł, albo rósł, choć nieco wolniej niż w okresach dekonunktury.

Szczególnie duży wzrost wydatków w państwach europejskich nastąpił w okresie kryzysu naftowego w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych. Wtedy to wydatki te skokowo wzrosły zarówno w UE, jak i USA, osiągając w 1975 r. poziom ponad 32% PKB w USA i ponad 40% PKB w UE-15. O ile jednak w latach po kryzysie w USA wartość tych wydatków wróciła do poziomu z początku wspomnianej dekady (ok. 29% PKB), o tyle w krajach UE-15 ustabilizowała się, a nawet nieznacznie wzrosła. W efekcie różnica w poziomach wydatków publicznych pomiędzy UE-15 i USA w latach siedemdziesiątych wzrosła do ponad ośmiu punktów procentowych PKB (z sześciu punktów procentowych w latach sześćdziesiątych). Nowe przyspieszenie wzrostu wydatków publicznych w państwach europejskich, wynikające również z dekonunktury, nastąpiło pod koniec lat siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych. Zaowocowało ono wzrostem wydatków publicznych w UE-15 do poziomu 47% PKB, natomiast w USA do 34%. Na tych również poziomach wydatki publiczne w latach osiemdziesiątych w krajach członkowskich Unii i USA ustabilizowały się. W efekcie tych wzrostów różnica w poziomach wydatków publicznych pomiędzy Unią i USA w latach osiemdziesiątych osiągnęła średni poziom 12 punktów procentowych. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych, w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, wydatki publiczne obniżyły się zarówno w UE, jak i USA do odpowiednio 45 i 33% PKB. Jednak kolejne spowolnienie gospodarcze, jakie nastąpiło pod koniec lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych, znów przyniosło wzrost wydatków publicznych. I ponownie wzrost ten w krajach członkowskich Unii był znacznie wyższy niż w Stanach Zjednoczonych. W jego efekcie wydatki publiczne w UE w latach 1989–1993 zwiększyły się do prawie 50% PKB, zaś w USA jedynie do 35% PKB.



Rys. 9. Zmiana poziomu wydatków publicznych i tempa wzrostu PKB w latach dziewięćdziesiątych

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD (2003a).

Tym samym kraje członkowskie UE osiągnęły najwyższy w swojej historii gospodarczej poziom wydatków publicznych w relacji do ich produktów brutto. Lata dziewięćdziesiąte po 1993 r. były bowiem okresem, kiedy m.in. z powodu przygotowań do utworzenia unii gospodarczej i walutowej państwa europejskie starały się raczej obniżać wydatki publiczne.

W powyższym kontekście interesujące są wyniki badań E. M. Engena i J. Skinnera (1992), którzy analizowali wpływ wzrostu wydatków budżetowych i przychodów podatkowych na tempo zmian PKB w 107 państwach w okresie 1970–1985. Autorzy ci wskazali na występowanie istotnej odwrotnej zależności pomiędzy zmianami poziomu zaangażowania państwa w gospodarkę a tempem wzrostu ich gospodarek. Zgodnie z wynikami wspomnianych autorów wzrost wydatków publicznych i przychodów podatkowych o 10% PKB przy stabilnej sytuacji budżetowej powoduje średnie obniżenie tempa długookresowego wzrostu gospodarczego o 1,5 punktu procentowego. Zależność, na którą wskazują wspomniani autorzy, wydaje się potwierdzać analiza zmian wydatków publicznych i tempa wzrostu gospodarczego w latach dziewięćdziesiątych w krajach członkowskich UE oraz USA i Japonii, której można dokonać na podstawie rysunku 9. Wynika z niego, że tempo wzrostu gospodarczego w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych w większym stopniu wzrosło w tych państwach Unii, którym udało się w większym stopniu obniżyć poziom wydatków publicznych.

Z punktu widzenia analizy roli państwa w gospodarce od samego wzrostu wydatków publicznych ważniejsze jest to, które pozycje tych wydatków rosną najbardziej. Pozwoli ono bowiem na odpowiedź na pytanie o naturę tego wzrostu. Stosowne dane do analizy tego zagadnienia zawiera tabela 3. Opisano w niej, jak w różnych latach okresu 1963–2000 kształtowała się struktura wydatków pu-

Tab. 3. Struktura wydatków publicznych w UE w latach 1963–2000 (%PKB)

Wydatki publiczne	1963	1975	1985	1989	1993	2000	zmiana 1963–2000
Konsumpcja publiczna	15,09	18,36	20,23	19,46	21,08	19,90	+4,81
Inwestycje publiczne	3,80	3,83	3,12	3,10	3,06	2,54	-1,26
Subsydia	1,44	1,97	2,24	1,96	1,84	1,42	-0,02
Transfery dochodowe*	11,58	17,45	19,29	18,68	21,39	20,67	+9,09
Wydatki publiczne ogółem	33,01	43,51	49,45	47,80	53,09	47,16	+14,15

* Pomoc społeczna i inne transfery dochodowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD (2003a).

blicznych z uwzględnieniem takich pozycji jak: konsumpcja publiczna, transfery dochodowe (łącznie z pomocą społeczną), inwestycje publiczne i subsydia. Z analizy tych danych wynika, że w 2000 r., a więc po uwzględnieniu spadku wydatków publicznych po 1993 r., wydatki publiczne w krajach członkowskich UE-15 były w relacji do PKB o ponad 14 punktów procentowych wyższe niż w 1963 r. Jednocześnie analiza zmian poszczególnych pozycji tych wydatków wskazuje, iż wzrost ten nastąpił praktycznie w całości w wyniku znaczącego zwiększenia wydatków publicznych na transfery dochodowe, a w szczególności wydatki socjalne (9,09 punktu procentowego) oraz wzrostu wydatków na konsumpcję publiczną (4,81 punktu procentowego). Maksimum obydwie pozycje wydatków publicznych osiągnęły w 1993 r. Charakterystyczne jest jednocześnie to, iż jedyną pozycją wydatków publicznych, na którą wspomniane kraje w 2000 r. przeznaczały mniej niż w 1963 r., były nakłady na inwestycje publiczne (mniej o ponad 1 punkt procentowy).

Struktura wydatków publicznych w państwach członkowskich UE znacząco różniła się od struktury tych wydatków w USA. Jak wynika z analizy danych dotyczących tego zagadnienia przedstawionych w tabeli 4, w 2000 r. różnica w poziomie wydatków publicznych UE i USA sięgała ponad 13 punktów procentowych PKB. Całość tej różnicy wynikała praktycznie wyłącznie ze znacznie wyższych wydatków UE na transfery dochodowe, w tym w szczególności na pomoc społeczną (6,87 punktu procentowego) oraz wyższych wydatków na konsumpcję publiczną (5,33 punktu procentowego). Obydwie te pozycje wydatków publicznych odpowiadały bowiem za ponad 12,2 z 13,5 punktów procentowych różnicy w wydatkach publicznych pomiędzy USA i UE. Dodatkowy punkt procentowy, który praktycznie zamyka całość rachunku w wydatkach publicznych to wydatki na subsydia, które w UE były wyższe niż w USA. I ponownie szczególną cechą różnicy w strukturze wydatków publicznych w UE i USA było to, iż jedyną pozycją w wydatkach publicznych, na którą kraje UE przeznaczały w 2000 r. mniej niż USA w relacji do ich PKB, były wydatki na inwestycje publiczne. Ponadto porównanie danych zawartych w tabeli 3 i tabeli 4 pozwala stwierdzić, iż struktura wydatków w krajach Unii Europejskiej w 1963 r. była bardzo zbliżona do struktury wydatków publicznych Stanów Zjednoczonych w 2000 r. W tym kontekście znamienne jest to, iż wspomniane kraje UE w latach sześćdziesiątych rozwijały się szybciej od Stanów Zjednoczonych.

Tab. 4. Struktura wydatków publicznych w 2000 r. w UE-15 i USA

–	Konsumpcja publiczna	Inwestycje publiczne	Subsydia	Transfery dochodowe	Ogółem
UE	19,9	2,54	1,42	20,67	47,16
USA	14,57	3,26	0,35	13,8	33,62
Różnica UE–USA	5,33	-0,72	1,07	6,87	13,54

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD (2003a).

Podsumowując powyższą krótką analizę źródeł luki rozwojowej pomiędzy UE i USA, należy wskazać, że to właśnie rozwiązania regulacyjne i instytucjonalne są głównym źródłem problemów gospodarczych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Jak bowiem wynika z przeprowadzonych analiz, większość z państw członkowskich Unii wciąż cechuje się zarówno wysokim poziomem regulacji rynków produktów, jak również wysokim poziomem protekcji na rynkach pracy. To właśnie rozwiązania regulacyjne cechujące wiele państw UE są odpowiedzialne za niższy postęp technologiczny i organizacyjny, niższe wskaźniki zatrudnienia i wyższe bezrobocie, a także gorszą strukturę inwestycji. Ponadto rozbudowanym regulacjom oraz niskiej efektywności funkcjonowania rynków produktów oraz rynków pracy w UE towarzyszy realizowanie przez wiele państw członkowskich UE koncepcji rozbudowanego państwa zaangażowanego w proces redystrybucji dochodu narodowego. Model ten cechuje się rozbudowanymi i znacznie wyższymi niż w USA wydatkami rządu, w tym w szczególności wydatkami na transfery dochodowe oraz konsumpcję publiczną. Wysokie transfery dochodowe powodują zaś, że znacznie większa jest dostępność pozapłacowych źródeł dochodu, które w złożeniu z większymi obciążeniami dochodów z płac oraz niekorzystnymi regulacjami rynków pracy i rynków produktów zniechęcają Europejczyków do podejmowania pracy czy wydłużania średniego czasu pracy, a europejskich przedsiębiorców do tworzenia miejsc pracy. To zaś powoduje, iż niższy jest poziom wykorzystania zasobów ludzkich w gospodarkach krajów członkowskich UE, co jest bezpośrednią przyczyną decydującej części luki dzielącej Unię od USA.

Czy Strategia Lizbońska w pełni odpowiedziała na wszystkie problemy gospodarki UE?

Opisane w poprzedniej części opracowania uwarunkowania instytucjonalne spowodowały, że lata dziewięćdziesiąte przyniosły najdłużej trwający okres systematycznej dywergencji pomiędzy piętnastoma krajami członkowskimi UE a USA w całej drugiej połowie XX w. Niekorzystne różnice w tempie wzrostu pojawiły się bowiem po 1991 r. i trwały jeszcze w momencie przyjmowania Strategii Lizbońskiej w 2000 r. Dla percepcji źródeł przewagi konkurencyjnej USA nad UE w 2000 r. istotne znaczenie miał też powszechny wówczas zachwyt nad systematyczną dziesięcioletnią ekspansją gospodarczą w USA. W Stanach Zjednoczonych wysokiemu tempu wzrostu gospodarczego towarzyszyło jednoczesne obniżanie się inflacji, bezrobocia, wzrost produktywności i duże inwestycje w sektor technologii

informatycznych i telekomunikacyjnych. Taka sytuacja frustrowała zmierzającą z uporem do ekonomicznej i politycznej potęgi unię państw starego kontynentu. Wtedy też powszechna stała się teza o tym, że gospodarka amerykańska działa inaczej niż kiedyś. Miało się tak dziać głównie dzięki coraz powszechniejszemu zastosowaniu ICT. Nowo odkryte zjawisko nazwano „nową gospodarką”, określano ją też mianem „gospodarki opartej na wiedzy”. Źródeł wzrostu tej gospodarki upatrywano w dyfuzji technologii informatycznych, Internetu czy powstaniu „społeczeństwa informacyjnego”. Wiele badań źródeł wzrostu gospodarek w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych wskazywało jednak na inne przyczyny szybkiego wzrostu gospodarczego w USA i wolniejszego w Unii. To bowiem „tradycyjne” źródła konkurencyjności gospodarczej, odegrały kluczową rolę w amerykańskim fenomenie tzw. „nowej gospodarki”. Wśród źródeł tych wymienić można niskie podatki, elastyczny rynek pracy i daleko posuniętą deregulację gospodarki.

Powyższy kontekst jest o tyle istotny, iż Strategię Lizbońską przyjmowano w szczytowym okresie zachwyty nad „nową gospodarką”. Okres ten cechowały powszechne dość bezkrytyczne sądy na temat źródeł wzrostu gospodarczego, których cechą było entuzjastyczne podejście do rozwoju Internetu i ICT, którym przypisywano kluczową rolę w rozwoju ekonomicznym lat dziewięćdziesiątych. Kontekst ten miał bardzo istotny wpływ na priorytety Strategii, a także używaną w niej retorykę. To z jego powodu celem Strategii stało się stworzenie przez UE najbardziej konkurencyjnej „gospodarki opartej na wiedzy” oraz budowa „społeczeństwa informacyjnego”. I z tego też powodu aksjomatem w Strategii Lizbońskiej stało się twierdzenie, iż dzięki większym nakładom na badania i rozwój, większym inwestycjom w kapitał ludzki i technologie informacyjne gospodarka Unii Europejskiej będzie rozwijać się na tyle szybko, iż nie będzie potrzebna głębsza korekta opisanego wcześniej modelu społeczno-gospodarczego cechującego wiele państw członkowskich Unii.

Pomimo powyższych zastrzeżeń należy jednak odnotować, że we wstępie do Strategii Lizbońskiej Rada Europejska poprawnie zidentyfikowała słabości gospodarki europejskiej takie jak: wysokie bezrobocie, niską aktywność zawodową kobiet oraz osób starszych, długotrwałe bezrobocie strukturalne w niektórych regionach, niedorozwój sektora usług (w tym w szczególności usług telekomunikacyjnych i Internetu), powiększającą się lukę umiejętności zwłaszcza w sferze informatyki, gdzie występował niedobór pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Słabości te w świetle dzisiejszej wiedzy na temat problemów gospodarczych Unii Europejskiej są oczywiste.

Rada nie wskazała jednak jednoznacznie na źródła tych słabości, choć ich częściowej rekonstrukcji można dokonać na podstawie analizy celów szczegółowych Strategii oraz instrumentów jej realizacji. Próba rekonstrukcji źródeł słabości gospodarki europejskiej na podstawie analizy celów szczegółowych Strategii Lizbońskiej prowadzi do identyfikacji takich słabości jak: niska dyfuzja technologii informatycznych i niekorzystanie z ich pozytywnego wpływu na wzrost gospodarczy będące

następstwem powolnej deregulacji rynków telekomunikacyjnych i braku regulacji dotyczących obrotu gospodarczego z wykorzystaniem Internetu; niski poziom innowacyjności wynikający ze stosunkowo niskich nakładów na badania i rozwój oraz dość słabych powiązań przedsiębiorstw ze sferą badawczo-rozwojową, a także z wysoką segmentacją europejskiej sfery badawczo-rozwojowej oraz niskim poziomem dostępu przedsiębiorstw do kapitału wysokiego ryzyka; wciąż wysokie regulacje funkcjonowania rynków produktów (towarów i usług) i ograniczenia konkurencji na rynkach, które powodują, iż w UE narastały problemy strukturalne; ograniczony dostęp przedsiębiorstw do kapitału wynikający z nieefektywnego funkcjonowania rynków finansowych, w tym rynków kapitału wysokiego ryzyka; istniejące problemy z równowagą finansów publicznych wymagające dokonania konsolidacji finansów publicznych oraz niesprzyjająca rozwojowi gospodarczemu struktura tych finansów; wysoki poziom obciążeń podatkowych płac owocujący zmniejszeniem możliwości uzyskania pracy przez osoby o niższych kwalifikacjach; mało aktywna formuła „europejskiego modelu społecznego”, powodująca, iż zniechęca on ludzi do podejmowania pracy; relatywnie niski poziom kapitału ludzkiego i stosunkowo słabo funkcjonujące systemy jego poprawy; niska mobilność ludzi w ramach Unii, przyczyniająca się do zwiększenia bezrobocia, w szczególności bezrobocia strukturalnego; mało aktywna polityka zatrudnienia; niski poziom aktywności zawodowej oraz negatywne trendy demograficzne.

Analiza powyższego zestawu słabości gospodarki europejskiej pozwala stwierdzić, iż obejmuje on prawie wszystkie negatywne i opisane wcześniej cechy gospodarek państw członkowskich UE. Można w powyższym zestawie znaleźć zarówno zbyt silne regulacje rynków produktów, jak też niski poziom aktywności zawodowej, negatywne aspekty funkcjonowania państwa opiekuńczego, zbyt silne regulacje rynków produktów, jak również wysokie opodatkowanie siły roboczej oraz niską innowacyjność i niski udział nakładów na ICT w inwestycjach ogółem. Jednak w Strategii w innym stopniu zaakcentowano znaczenie poszczególnych źródeł słabości gospodarki UE, a ponadto pominięto kilka istotnych przyczyn.

Najsilniej w Strategii zaakcentowane zostały czynniki związane z ograniczoną dyfuzją ICT oraz niską innowacyjnością. Dość dobrze wyartykułowano słabości gospodarki UE będące następstwem niedokończenia realizacji rynku wewnętrznego, a w szczególności wciąż silne bariery w funkcjonowaniu rynków produktów. Także niedoskonałości funkcjonowania rynków finansowych są w niej dość dobrze zreferowane.

Autorzy Strategii jednak w bardzo ograniczonym stopniu wniknęli w istotę słabości rynków pracy. Z jednej strony położyli oni silny i skądinąd słuszny nacisk na niski poziom kapitału ludzkiego jako źródło gorszego funkcjonowania rynków pracy w Unii, z drugiej jednak strony w bardzo ograniczonym stopniu odnieśli się do instytucjonalnych i regulacyjnych źródeł złego funkcjonowania rynków pracy. Poprzestali w tym zakresie jedynie na wskazaniu wysokich obciążeń podatkowych płac oraz na sugestjach o roli pasywnej polityki zatrudnienia. W jeszcze

mniejszym stopniu wskazali na rolę, jaką w kształtowaniu niekorzystnych rozwiązań instytucjonalnych na rynkach pracy odgrywała i wciąż odgrywa realizacja idei „europejskiego modelu społecznego”, cechującego się m.in. wysokim poziomem zabezpieczeń społecznych. W Strategii w całości pominięto też kwestie negatywnego wpływu poziomu ochrony zatrudnienia na poziom bezrobocia, a w tym bezrobocia strukturalnego w państwach członkowskich UE. Pominięto też wpływ tego czynnika na postęp technologiczny i organizacyjny.

Podsumowując analizę źródeł niskiej konkurencyjności zawartej w Strategii Lizbońskiej, należy wskazać, iż oceny te w części wykraczającej poza czynniki związane z cechami „europejskiego modelu społecznego” zostały dość dobrze zidentyfikowane w Strategii. Wśród nich wyróżnić można kwestie nadmiernych regulacji rynków produktów, stosunkowo niski poziom postępu technologicznego i niski poziom dyfuzji technologii informacyjnych, czy niedostatki funkcjonowania rynków finansowych. Również niektóre elementy dotyczące funkcjonowania rynków pracy zidentyfikowano poprawnie, tu przede wszystkim: wskazanie roli opodatkowania siły roboczej, kapitału ludzkiego czy aktywnej polityki zatrudnienia. Prawie całkowicie pominięto natomiast wszystkie te elementy, które ze wspomnianym modelem się łączą, a wśród nich negatywny wpływ dostępu do pozapłacowych źródeł dochodu na czas pracy, poziom zatrudnienia, bezrobocia oraz stabilność finansów publicznych czy negatywny wpływ ochrony zatrudnienia na poziom i strukturę bezrobocia, a także na postęp technologiczny i organizacyjny.

Czy zestaw zaplanowanych w Strategii reform jest wystarczający?

Działania, których realizację zaplanowano w Strategii Lizbońskiej, są bezpośrednio konsekwencją identyfikacji źródeł słabości gospodarki UE. Ocena poszczególnych „rozdziałów” Strategii Lizbońskiej jest różna.

Najlepiej z całej Strategii należy ocenić jej ekonomiczny wymiar dotyczący „Przygotowania przejścia do konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy”. Dzieli się on na kilka podobszarów, a każdemu z nich warto poświęcić kilka słów.

Realizacja działań przewidzianych do realizacji w obszarze „tworzenie społeczeństwa informacyjnego” powinna mieć pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy. Szczególnie istotne są tutaj takie działania jak: deregulacja rynków telekomunikacyjnych i wspieranie dyfuzji technologii informacyjnych (które już w dużym stopniu zrealizowano). Obszar ten jest jednym z najlepiej zaprojektowanych w Strategii, co nie powinno dziwić, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż w momencie przyjmowania Strategii był on utożsamiany z szybkim rozwojem gospodarczym i swoistym wyróżnikiem państw szybko rozwijających się.

Podobnie dość szczegółowo zostały zaplanowane działania w kolejnym obszarze, jakim jest „tworzenie Europejskiego Obszaru Badań i Innowacji”. Obejmują one m.in. ułatwienia w rejestracji patentów europejskich, likwidację ograniczeń w przepływie naukowców czy zwiększenie nakładów na badania i rozwój. Ich re-

alizacja również powinna sprzyjać zwiększeniu potencjału wzrostu gospodarczego w UE – głównie przez pozytywny wpływ na tempo zachodzenia postępu technologicznego.

Następna część gospodarczego wymiaru Strategii to „tworzenie środowiska sprzyjającego tworzeniu i rozwojowi innowacyjnych przedsiębiorstw”. Cele tego obszaru obejmują przede wszystkim uproszczenie regulacji funkcjonowania przedsiębiorstw. Tym samym ich realizacja sprzyja deregulacji rynków produktów, które winny pozytywnie wpływać zarówno na poziom inwestycji, jak i postęp technologiczny i organizacyjny, a także zatrudnienie. Niemniej pomimo wyznaczenia istotnych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego celów w obszarze tym nie przewidziano realizacji szczegółowego harmonogramu zmian regulacyjnych, a jedynie metody konsultacyjne, w tym wzajemne porównywanie najlepszych rozwiązań. Tym samym ewentualne korzyści w jego realizacji zależą od zakresu wprowadzonych w jego ramach reform i zidentyfikowanych możliwości usprawnienia środowiska regulacyjnego.

Nieco lepiej zaplanowane są działania w zakresie „reform ekonomicznych na rzecz w pełni funkcjonującego rynku wewnętrznego”. W ramach tego obszaru przewidziano dokończenie realizacji rynku wewnętrznego, deregulację rynków energii elektrycznej i gazu, zmniejszenie pomocy państwa i polepszenie konkurencji na rynkach zamówień publicznych. Realizacja tych działań winna sprzyjać obniżaniu barier w funkcjonowaniu rynków produktów, a tym samym ewentualne pozytywne efekty reform w tym obszarze będą podobne jak w obszarze opisanym w poprzednim akapicie.

Również realizację działań w zakresie usprawnienia funkcjonowania europejskich rynków finansowych należy uznać za sprzyjającą z punktu widzenia wzmocnienia podstaw wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej. Działania w tym zakresie są dosyć dobrze zaplanowane i w większości realizowane w ramach Planu Działań w zakresie Usług Finansowych, a także Planu Działań w zakresie Kapitału Wysokiego Ryzyka. Pozytywny wpływ realizacji wspomnianych reform na wzrost gospodarczy winien nastąpić przede wszystkim poprzez zmniejszenie kosztów pozyskiwania kapitałów przez przedsiębiorstwa europejskie, a także zwiększenie ich dostępu do kapitałów wysokiego ryzyka i poprawę efektywności zainwestowanego kapitału dzięki jego lepszej alokacji.

Kolejny element Strategii Lizbońskiej wykracza poza działania o charakterze strukturalnym i dotyczy większej koordynacji polityk makroekonomicznych, a w szczególności poprawy jakości finansów publicznych i konsolidacji fiskalnej. Zakłada się w jego ramach z jednej strony łagodzenie obciążeń podatkowych płac, a z drugiej strony reformy wydatków publicznych, polegające na kierowaniu tych wydatków przede wszystkim na inwestycje w kapitał ludzki, badania i rozwój a także technologie informacyjne. Przyjmuje się też, że działania na rzecz zapewnienia długofalowej stabilności finansów publicznych winny uwzględnić procesy starzenia się społeczeństw. Cele wyznaczone w tym obszarze są bardzo istotne

z punktu widzenia promocji wzrostu gospodarczego. Niemniej, jeśli weźmie się pod uwagę dotychczasową ewolucję struktury wydatków publicznych państw członkowskich UE oraz zawartą w Strategii deklarację o przywiązaniu do „europejskiego modelu społecznego” to stanie się jasne, że państwa Unii mogą mieć istotne problemy z realizacją zawartych w omawianym programie celów. Działania takie wymagają od nich przeprowadzenia głębszych zmian i istotnej redukcji transferów dochodowych. Bez tego bowiem nie będzie można pogodzić potrzeby zmniejszenia obciążeń podatkowych z potrzebą utrzymania inwestycji w kapitał ludzki oraz badania i rozwój, a także utrzymaniem stabilnych finansów publicznych. Wspomniane transfery są jednak postrzegane jako jeden z kluczowych elementów „europejskiego modelu społecznego” i pełnią istotną funkcję w realizacji jego egalitarnych celów.

O ile część gospodarczą Strategii ocenić można pozytywnie, o tyle wpływ na konkurencyjność czy wzrost gospodarczy działań zaplanowanych w jej społecznej części jest o wiele mniej wyraźny i nie zawsze pozytywny.

Bardzo dobrze należy ocenić działania zaplanowane w części pt. „edukacja dla życia i pracy w społeczeństwie opartym na wiedzy”. Zawiera ona w większości plany działań polegających na zwiększaniu inwestycji w kapitał ludzki, co powinno przyczynić się do istotnego zwiększania potencjału wzrostu, jak również zmniejszenia jakościowego niedopasowania podaży siły roboczej do popytu na nią. Powinno również sprzyjać wzrostowi zatrudnienia, jak i wzmocnieniu przesłanek do postępu technologicznego i organizacyjnego.

Część zatytułowaną „Więcej lepszych miejsc pracy w Europie: rozwój aktywnej polityki zatrudnienia” również należy ocenić pozytywnie. W zakresie instrumentów częściowo pokrywa się ona z częścią poprzednią, gdyż również zawiera plany działań polegających na zwiększaniu inwestycji w kapitał ludzki (poprzez rozwój systemów kształcenia ustawicznego), choć skierowanych do osób, które mają zmieniać kwalifikacje. Pozytywnie należy również ocenić rozwój aktywnej polityki zatrudnienia. Część ta zawiera jednak pewne elementy niezwiązane z efektywnością, a wynikające z czynników aksjologicznych. Uwaga ta odnosi się przede wszystkim do zawartych w tej części planów dotyczących promowania równych szans i ograniczania segregacji zawodowej. Ponadto wśród wymienionych celów przynajmniej te odnoszące się do segregacji zawodowej wydają się dość sztuczne z punktu widzenia efektywności ekonomicznej. Tym bardziej, że za państwo o wysokiej segregacji zawodowej uznana jest np. Szwecja, a to przez fakt, iż w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych sztucznie zwiększano tam aktywność zawodową kobiet poprzez zatrudnienie ich w rozbudowywanych wówczas strukturach administracji lokalnej – głównie instytucjach opieki społecznej. Dzisiaj zaś efekty tej polityki interpretowane są w kategoriach segregacji zawodowej i nierówności szans, a stosunkowo niskie płace we wspomnianej administracji są podstawą wy-suwania tez o płacowej dyskryminacji kobiet (której zresztą również ma się zapobiegać w ramach realizacji Strategii).

Jeszcze mniej jasne są działania, których realizację przewidziano w zakresie modernizacji opieki społecznej. Instrumenty ich realizacji to wyłącznie konsultacje i wymiana doświadczeń. Przy czym Strategia Lizbońska zakłada utrzymanie rozbudowanych systemów opieki społecznej, a w celu poprawy jej negatywnego wpływu na gospodarkę proponuje się jedynie prowadzenie bardziej aktywnej polityki w tym zakresie. Ta część Strategii – mimo że tak ogólna – jest kluczowa z punktu widzenia skuteczności jej realizacji. To od kierunków ewolucji „europejskiego modelu społecznego” zależeć będzie skuteczność realizacji polityki poprawy konkurencyjności UE. Rozwiązania zawarte w ramach tego modelu są jednym z kluczowych czynników, który decyduje o wielu słabościach gospodarki UE, na czele z problemami rynków pracy. Jedyna dość pozytywna zapowiedź zawarta w tej części dotyczy przeglądu trwałości systemów emerytalnych, jednak i w tym zakresie działania nie są zaplanowane i nie ma żadnych kierunkowych wskazań.

Ostatnia część społecznego wymiaru Strategii dotyczy promocji zaangażowania społecznego. Jest ona również ogólna i w zasadzie niewiele z niej dla gospodarki wynika. Pozytywny może być wpływ promocji aktywności zawodowej, tak by aktywizować bezrobotnych i wykluczonych społecznie. Niemniej w części, w której przyczyną „wykluczenia” z rynków pracy jest dostępność do pozapłacowych źródeł dochodów, działania te będą nieefektywne.

Oprócz tego, co znalazło się w części społecznej i gospodarczej, warto w tym miejscu wspomnieć o tym, czego tam zabrakło. A wymienić należy przede wszystkim reformę rynków pracy i ich deregulację oraz pełną i głęboką reformę europejskiego modelu społecznego. Bez tych działań doprowadzenie do istotnego wzrostu intensywności wykorzystania zasobów ludzkich nie uda się.

Podsumowując ocenę adekwatności zaplanowanych w Strategii działań w relacji do wyzwań gospodarczych stojących przed UE, należy stwierdzić, iż Strategia ta ma dość dobrze określony plan działań w zakresie wspierania dyfuzji ICT czy wzmacniania innowacyjności gospodarki. Gorzej zaplanowane są działania dotyczące stymulowania powstawania przedsiębiorstw i zmniejszania obciążeń biurokratycznych dla przedsiębiorczości, ale z kolei stosunkowo dobrze zaplanowano deregulację przemysłów sieciowych. Dobrze zaplanowane jest również wzmacnianie efektywności funkcjonowania rynków finansowych.

Największą słabością Strategii Lizbońskiej jest natomiast pominięcie w niej kwestii rzeczywistej reformy „europejskiego modelu społecznego”. Konsekwencją tego jest, że początkowo śmiały program reform gospodarczych obejmujących deregulację rynków produktów, liberalizację gospodarki, przekierowanie wydatków publicznych na inwestycje w kapitał ludzki oraz badania i rozwój oraz integrację rynków finansowych w miarę zbliżania się do problematyki związanej z funkcjonowaniem rynków pracy i wpływającą nań nadmiernie rozbudowaną opieką społeczną zamienia się w przepelnioną sloganami o „społeczeństwie informacyjnym” i „gospodarce cyfrowej” deklarację o przywiązaniu do idei państwa opiekuńczego.

Powyższe uwarunkowania mają swoje odzwierciedlenie w procesach realizacji Strategii Lizbońskiej. Analiza tych zagadnień wskazuje na dość zaawansowany stan wdrażania jej ekonomicznego wymiaru, a w tym reform na rzecz poprawy efektywności funkcjonowania rynków telekomunikacyjnych i dyfuzji ICT. Również deregulacja rynków produktów, z pewnymi zastrzeżeniami, przebiega poprawnie. Podobnie też ocenić można przebieg reform rynków finansowych. Niestety, najwięcej negatywnych ocen można wystawić Strategii w zakresie zmian w funkcjonowaniu europejskich rynków pracy, jak również zmian, a raczej ich braku w odniesieniu do systemów zabezpieczenia społecznego.

Podsumowując ocenę Strategii Lizbońskiej jako reformy ekonomicznej, mającej zaowocować przyspieszeniem wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że główną zaletą tej strategii jest sam fakt, iż dzięki niej reformy gospodarcze są częścią agendy politycznej UE. Coroczne przeglądy Strategii składają do dyskusji i dają możliwość forsowania reform. Pozytywną cechą Strategii jest również to, iż przewiduje ona realizację wielu istotnych reform. Obejmuje ona dość dobrze określony plan działań w zakresie wspierania dyfuzji ICT czy wzmacniania innowacyjności, stosunkowo dobrze zaplanowaną deregulację przemysłów sieciowych, dość dobrze zaplanowane wzmacnianie efektywności funkcjonowania rynków finansowych i gorzej zaplanowany, ale jednak obecny, plan działań dotyczących stymulowania powstawania przedsiębiorstw i zmniejszania obciążeń biurokratycznych dla przedsiębiorczości.

Ale Strategia Lizbońska ma też wiele wad, które po pięciu latach jej realizacji wydają się przeważać w jej „bilansie osiągnięć reformatorskich”. W szczególności za metodologiczną wadę Strategii należy uznać miękką metodę jej realizacji, której towarzyszy duża liczba często sprzecznych priorytetów, jakie postawiono przed nią (ekonomicznych, społecznych i ekologicznych). Merytoryczna zawartość Strategii, obejmująca zestaw proponowanych działań i reform obciążona jest ponadto „polityczną poprawnością” wobec problemów stwarzanych przez koncepcję „europejskiego modelu społecznego. Następstwem takiego podejścia jest słabe zaplanowanie, a w efekcie niekonsekwentna realizacja reform rynków pracy, słabe zaplanowanie i nierealizowanie reform opieki społecznej oraz wreszcie słabe zaplanowanie i nierealizowanie reform wydatków publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, iż niskie wykorzystanie siły roboczej w UE jest kluczowym czynnikiem odpowiedzialnym za lukę rozwojową pomiędzy UE i USA, powyższe konkluzje są bardzo niepokojące. W ich świetle nawet pełna realizacja Strategii Lizbońskiej w obecnym jej kształcie nie doprowadzi do rozwiązania głównych problemów gospodarczych Unii, a tym samym nie doprowadzi do tego, że luka rozwojowa pomiędzy UE i USA zacznie się zamykać.

Propozycje usprawnienia Strategii Lizbońskiej

Ze względu na opisane wyżej słabości warunkiem tego, by Strategia Lizbońska przyniosła Unii Europejskiej trwale przyspieszenie tempa wzrostu gospodar-

czego, jest dokonanie w niej istotnych korekt odnoszących się do zakresu i rodzaju reform, jakie w jej ramach należy zrealizować i metod wdrażania, jakie należy przyjąć. Zmiany w zakresie i rodzaju reform można streścić stwierdzeniem, że warunkiem poprawy efektywności realizacji Strategii Lizbońskiej jest stworzenie możliwie najkrótszej listy mierzalnych celów, których realizacja doprowadzi do zlikwidowania kluczowych źródeł luki rozwojowej, jaka dzieli UE od USA. Zmiany w zakresie metody realizacji Strategii winny natomiast wyposażyć ją w efektywny monitoring oraz instrumenty „wymuszania” reform na państwach, które ich nie wprowadzają. Monitoring winien przede wszystkim odnosić się do zmian regulacyjnych i instytucjonalnych, jak np. poziom ochrony zatrudnienia, poziom barier wejścia na rynki, struktura i wysokość wydatków publicznych etc.

Jak wynika z przeprowadzonej na początku niniejszego rozdziału analizy, kluczowym źródłem luki w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy Unią Europejską a USA jest relatywnie niższy poziom wykorzystania zasobów ludzkich w gospodarkach UE. Odpowiada on za około 3/4 luki w poziomach PKB *per capita* pomiędzy UE-15 a USA. Z tego też względu za najważniejszy obszar działań Strategii Lizbońskiej w latach 2005–2010 uznać należy rynki pracy, w tym w szczególności likwidację tych czynników, które skłaniają mieszkańców Unii do niepodejmowania pracy. Przeprowadzone w poprzedniej części opracowania analizy wskazały, iż wśród źródeł stosunkowo niskich stóp zatrudnienia i czasu pracy w UE są: nieelastyczne regulacje rynków pracy, których źródłem jest nadmierna ochrona zatrudnienia, wysokie pozapłacowe koszty pracy, rozbudowany dostęp do pozapłacowych źródeł dochodów (który zachęca do substytucji dochodów z zatrudnienia dochodami z różnego rodzaju pomocy społecznej), wreszcie gorsza struktura wykształcenia mieszkańców UE. Ze względu na powyższe za kluczowe działania, jakie winna wspierać Strategia Lizbońska w odniesieniu do rynków pracy – w okresie 2005–2010, uznać należy:

- ◇ Uelastycznienie rynków pracy i oparcie koncepcji bezpieczeństwa zatrudnienia na regulacjach gwarantujących łatwość tworzenia nowych miejsc pracy, a nie ochronie miejsc już istniejących. Regulacje takie winny zwiększyć skłonność przedsiębiorców do zatrudniania nowych pracowników i tworzenia nowych miejsc pracy, przyczynią się one też do przyspieszenia proefektywnościowych zmian strukturalnych w gospodarkach państw UE, gdyż ułatwią przepływy pracowników pomiędzy różnymi miejscami pracy. Bardziej elastyczne regulacje rynków pracy winny również przyczynić się do przyspieszenia tempa zmian technologicznych.
- ◇ Zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy. Działania te winny z jednej strony zwiększyć skłonność pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy – dzięki obniżeniu kosztów korzystania z pracy, z drugiej zaś strony winny zmniejszyć negatywny wpływ wysokich kosztów pracy na skłonność do wydłużania czasu pracy.

- ⇨ Ograniczenie dostępu do pozapłacowych źródeł dochodów. Zmiany dotyczące regulacji rynków pracy czy pozapłacowych kosztów pracy nie przyniosą spodziewanych efektów, jeśli nie będzie im towarzyszyć likwidacja czynników, które zniechęcają mieszkańców UE do podejmowania pracy. Zastępowanie dochodów z płac dochodami z zasiłków i bilansowanie budżetów gospodarstw domowych wsparciem socjalnym ze strony państwa umożliwi wielu mieszkańcom Unii długookresowe pozostawanie bez pracy lub skracanie czasu pracy. Wzmaga to zarówno zjawisko wykluczenia społecznego, jak i trwale obniża jakość europejskiej siły roboczej. Z tego powodu opisanym wyżej zmianom regulacyjnym musi towarzyszyć trwałe i głębokie ograniczenie wydatków na transfery dochodowe.
- ⇨ Inwestycje w kapitał ludzki. Poziom wykształcenia istotnie wpływa na poziom aktywności zawodowej. Stopy zatrudnienia Europejczyków z wyższym wykształceniem są praktycznie takie same jak w USA i dopiero stopy zatrudnienia osób gorzej wykształconych są niższe. Europejczycy cechują się przeciętnie gorszą strukturą wykształcenia w porównaniu do mieszkańców USA. Tym samym jakość europejskiego kapitału ludzkiego jest obok uwarunkowań instytucjonalnych istotnym czynnikiem ograniczającym poziom wykorzystania zasobów ludzkich do tworzenia dochodu narodowego w krajach UE. Z powyższych względów inwestycje w kształcenie obok zmian regulacyjnych winny stać się priorytetem reformy ekonomicznej w odniesieniu do rynków pracy w UE.

Powyższe cele powinny być skutecznie monitorowane. Monitoring winien odzwierciedlać zmiany regulacyjne i instytucjonalne. Z tego powodu należałoby uzupełnić wskaźniki strukturalne służące do oceny realizacji Strategii Lizbońskiej w odniesieniu do rynków pracy o wskaźniki: poziomu ochrony zatrudnienia³, wskaźniki poziomu wydatków na transfery dochodowe w relacji do PKB oraz wskaźniki struktury wykształcenia ludności oraz dynamiki procesów kształcenia.

Rynki pracy to jednak nie jedyne źródło słabości gospodarki Unii Europejskiej. Na zatrudnienie oraz wzrost gospodarczy istotnie wpływają również regulacje rynków produktów, a w tym rynków dóbr i usług. Nadmierne regulacje tych rynków, jak dowiodły przeprowadzone analizy, negatywnie wpływają zarówno na zatrudnienie, postęp technologiczny, a także inwestycje. Wśród tych regulacji znajduje się również szereg przepisów ograniczających działania przedsiębiorstw i nakładających na nie różnego typu obciążenia administracyjne. Z powyższych względów obok działań ukierunkowanych na „uwolnienie” zasobów ludzkich i kapitału ludzkiego Strategia Lizbońska w latach 2005–2010 winna skupić się na celach, które zapewnią jej wykorzystanie europejskiego potencjału przedsiębiorczości. W tym zakresie za najważniejsze działania uznać należy:

³ Wskaźniki ochrony zatrudnienia mogą opierać się na znanej i stosowanej metodologii. Godne polecenia wydaje się metoda G. Nicolettiego, S. Scarpetty i O. Boylauda (2000) lub metoda S. Djankova i innych (2003).

- ⇨ Dokończenie tworzenia jednolitego rynku europejskiego, a w tym urzeczywistnienie jednolitego rynku usług w całej Unii. Realizacja programu jednolitego rynku – opartego na czterech wolnościach: przepływu osób, kapitałów dóbr i usług – już przyczyniła się do zniesienia wielu barier w funkcjonowaniu przedsiębiorstw europejskich i doprowadziła do wzrostu konkurencji. Niemniej wciąż wiele państw członkowskich nie wprowadziło wszystkich postanowień dotyczących funkcjonowania tego rynku i wciąż nie wszystkie jego segmenty są równie otwarte.
- ⇨ Zmniejszenie barier dla przedsiębiorców i promowanie przedsiębiorczości. Duża część regulacji w funkcjonowaniu przedsiębiorstw tworzona jest na poziomie narodowym. To narodowe prawodawstwo reguluje szczegółowe kwestie dotyczące zakładania przedsiębiorstw. Wiele z tych barier istotnie ogranicza możliwości rozwoju gospodarek państw UE.
- ⇨ Dokończenie integracji i reformy rynków finansowych.

Opisane wyżej zmiany regulacyjne winny być monitorowane podobnie jak zmiany regulacyjne odnoszące się do rynków pracy. W tym zakresie wskaźniki strukturalne należałoby uzupełnić o takie, które pozwolą na stałe monitorowanie reform regulacji rynków. Do tego celu można wykorzystać wskaźniki poziomu regulacji rynków, a w tym barier dla przedsiębiorczości⁴. Możliwe jest również realizowane dotychczas przez Komisję porównywanie stopnia wdrożenia legislacji wspólnotowej w odniesieniu do tworzenia jednolitego rynku.

Wszystkie zmiany regulacyjne i instytucjonalne w regulacjach gospodarek winny mieć swoje odzwierciedlenie w zmianach wydatków publicznych. Obok poziomu regulacji rynków to poziom i struktura wydatków publicznych odróżniają gospodarki europejskie od gospodarki USA. Wysokie wydatki publiczne w UE są przede wszystkim konsekwencją znacznie większych wydatków na transfery dochodowe (prawie 7 punktów procentowych PKB) a także konsumpcję publiczną (ponad 5 punktów). Co ciekawe, za wysokimi wydatkami publicznymi ogółem nie idą wyższe wydatki na inwestycje publiczne, bo te są w UE relatywnie niższe niż w USA. Tym samym systemy publiczne w Unii znacznie więcej niż w USA konsumują i redystrybuują i mniej przeznaczają na inwestycje. Z powyższych względów trzecim kluczowym obszarem działań Strategii Lizbońskiej w latach 2005–2010 winny stać się zmiany w wysokości i strukturze wydatków publicznych krajów UE. Ograniczenie transferów dochodowych i konsumpcji publicznej da szansę na zwiększenie wydatków na inwestycje publiczne – zarówno w kapitał ludzki, jak i fizyczny. Pozwoli ono ograniczyć wydatki publiczne ogółem, a tym samym stworzy szansę na obniżenie krańcowych stawek podatkowych i będzie pozytywnie

⁴ W tym zakresie również można wykorzystać wskaźniki regulacji rynków opracowane przez G. Nicolettię, S. Scarpettę i O. Boylauda (2000), a w tym wskaźniki poziomu kontroli państwa nad gospodarką, poziomu barier dla przedsiębiorczości, poziomu barier dla handlu i inwestycji, poziomu regulacji ekonomicznych czy poziomu regulacji administracyjnych. Przydatne mogą też być wskaźniki regulacji.

wpływać na efekty zmian regulacyjnych zmierzających do uwolnienia od ograniczeń dla pracy i przedsiębiorców.

W celu monitorowania powyższych reform wykorzystać można wskaźniki opisujące wysokość i strukturę wydatków publicznych, uwzględniające m.in. takie pozycje jak: wydatki na inwestycje, konsumpcję publiczną, transfery dochodowe czy subsydia.

Poprawa efektywności realizacji Strategii Lizbońskiej wymaga również wzmocnienia metodologii jej realizacji. Większość reform lizbońskich jest i będzie wprowadzana na podstawie miękkich metod koordynacji polityki ekonomicznej w ramach Unii, kluczowe dla Strategii obszary tej polityki nie podlegają metodzie wspólnotowej, a większość spraw, których dotyczą wspomniane reformy, nie jest objęta kompetencjami Wspólnoty. Niemniej usprawniony monitoring i koordynacja realizacji Strategii winny przyczynić się do poprawy efektywności realizacji reformy gospodarczej w UE. Celowi temu służyć mogą:

- ⇒ Lepsze miary stanu realizacji Strategii, obejmujące opisane wyżej wskaźniki zmian instytucjonalnych i regulacyjnych. Winny one wspomagać monitoring reform strukturalnych i regulacyjnych w poszczególnych sektorach dokonywany na podstawie bardziej szczegółowych raportów z realizacji zmian regulacyjnych w poszczególnych sektorach.
- ⇒ Pełne wpisanie Strategii w proces koordynacji polityki ekonomicznej w UE oparty na Ogólnych Kierunkach Polityki Ekonomicznej. Włącznie z dokonywaną corocznie przez Komisję Europejską oceną stanu realizacji reform i tworzeniem zaleceń narodowych. Ten ostatni czynnik winien wesprzeć realizację Strategii poprzez bardziej efektywne wywieranie nacisku na państwa opóźniające reformy strukturalne i regulacyjne.

Efektywność instrumentów wdrażania reformy ekonomicznej w UE nie jest tylko funkcją dobrze zaplanowanych działań, ale przede wszystkim woli ich wprowadzania na poziomie narodowym. Również w tym zakresie można zaproponować kilka działań, które winny przyczynić się do wzmocnienia efektywności wdrażania reform lizbońskich. Wśród takich działań wymienić można przynajmniej trzy:

- ⇒ Większy nacisk na porównania pomiędzy krajami i presja na kraje „zapóźnione”. Umożliwić to winno zarówno bardziej obiektywne monitorowanie reform regulacyjnych, jak i monitoring reform dokonywany przez Komisję Europejską, która przygotowywać winna narodowe raporty z realizacji reform gospodarczych i narodowe zalecenia w zakresie realizacji tych reform.
- ⇒ Wzmocnienie koalicji na rzecz reform. Wiele reform gospodarczych nie jest realizowanych ze względu na siłę różnego rodzaju grup nacisku – począwszy od grup sektorowych, poprzez polityków, a skończywszy na związkach zawodowych. Z tego względu należy wzmocnić i wspierać te instytucje, organizacje i ruchy społeczne, które w swej działalności promują reformy ekonomiczne i stwarzają społeczno-polityczny klimat dla zmian.

- ⇨ Konkurencja systemów i kontrolowana konkurencyjna dywersyfikacja Unii. Brak realizacji prokonkurencyjnych zmian regulacyjnych w jednych krajach członkowskich nie może stanowić bariery dla wprowadzania takich zmian w innych krajach. Za nadrzędny cel koordynacji polityki ekonomicznej w ramach Unii uznać więc należy wspieranie reformy ekonomicznej. Koordynacja polityki ekonomicznej nie może być wykorzystywana do hamowania pozytywnych dla gospodarek zmian w zakresie polityk podatkowych czy socjalnych. Z tego powodu należy pozwolić na wewnętrzne zróżnicowanie systemów podatkowych w Unii i zróżnicowanie systemów zabezpieczenia społecznego z naciskiem na promocję proefektywnościowych elastycznych rozwiązań. W takim środowisku w naturalny sposób państwa, których rozwiązania systemowe i regulacyjne nie będą sprzyjały wzrostowi gospodarczemu, będą przegrywać w konkurencji z bardziej elastycznymi gospodarkami. W efekcie sytuacja taka w naturalny sposób wymusi reformy gospodarcze na tych, którzy ich nie wprowadzają. Ograniczy ona jednocześnie „eksport” nieefektywnych rozwiązań w ramach Unii.

Podsumowanie

Podsumowując powyższą analizę, należy wskazać, że pomimo wielu swych słabości Strategia Lizbońska stanowi obecnie jedyny ogólnoeuropejski projekt, który na poziomie wspólnotowym wspiera reformę ekonomiczną. Aktualna merytoryczna zawartość Strategii jest jednak nie tyle odzwierciedleniem stanu wiedzy na temat problemów ekonomicznych państw członkowskich Unii, ale stanowi polityczny kompromis pomiędzy potrzebami reform a aktualną społeczno-ekonomiczną doktryną, która zdominowała debatę na temat zmian gospodarczych, jakich Unia potrzebuje. Dzięki świadomości wyzwań gospodarczych stojących przed Unią Europejską w Strategii Lizbońskiej zaplanowano wiele potrzebnych i owocnych reform gospodarczych. Jednak z powodów doktrynalnych z zakresu reform wyłączono wiele obszarów, a w tym obszary kluczowe dla rozwiązania problemów gospodarczych państw członkowskich Unii.

Doktrynalne ograniczenia widoczne są praktycznie w każdej debacie o reformach gospodarczych w Unii. Ich najbardziej jaskrawym przejawem jest wykluczenie spod dyskusji ekonomicznych konsekwencji realizacji idei tzw. „europejskiego modelu społecznego”. Często też apriorycznie formułowana jest teza, iż ten podstawowy wybór polityczny, jakim jest model społeczno-ekonomiczny, został przez Europejczyków dokonany i nie podlega on dalszej dyskusji. O takim niedemokratycznym ze swej natury podejściu świadczą nawet zapisy raportu przeprowadzonej przez Wima Koka Grupy Wysokiego Szczebla, który poświęcony był przeglądowi średniookresowemu Strategii Lizbońskiej (The High Level Group chaired by Wim Kok, 2004). Wśród zapisów raportu można znaleźć i taki: „Europejczycy dokonali wyboru dotyczącego takich kwestii, jak wyrażać swoje wspólne wartości: przywiązanie do kontraktów społecznych gwarantujących zabezpieczenie przed bezrobo-

ciem, zabezpieczenie zdrowotne i zabezpieczenie na starość, gwarancję dostępu wszystkim do wysokiej jakości kształcenia oraz przywiązanie do instytucji publicznych, sfery publicznej oraz publicznego interesu, a także tego, iż gospodarka rynkowa powinna być uczciwie zorganizowana i aby respektowała potrzeby ochrony środowiska. Te wartości wyrażają się w systemach zabezpieczenia społecznego, instytucjach publicznych i regulacjach, które są kosztowne w świecie, w którym niskie koszty i wysoko wydajni producenci stawiają czoła staremu porządkowi”.

Strategia Lizbońska, aby okazała się efektywna, winna wyjść poza wspomniane doktrynalne ograniczenia i reforma ekonomiczna w Unii Europejskiej winna objąć również głębokie systemowe i regulacyjne zmiany w systemach zabezpieczenia społecznego oraz rynkach pracy.

Za najważniejsze z reform, których realizacja zadecyduje o sukcesie procesu lizbońskiego, uznać należy: opisane wcześniej reformy rynków: pracy oraz produktów, a także reformy wydatków publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na transfery i konsumpcję publiczną.

Literatura i źródła

- Blanchard O. (2000), *Rents, Product and Labor Market Regulation, and Unemployment*, Lecture 2 of the Economic of Unemployment: Shocks, Institutions, and Interactions, Lionel Robbins Lectures, London School of Economics
- Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F., Shleifer A. (2000), *The Regulation of Entry*, „NBER Working Paper” No. 7892, September
- Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F., Shleifer A., Botero J. (2003), *The Regulation of Labor*, „NBER Working Paper” No. 9756, 2003
- ECE/UN (2001), „Economic Survey of Europe”, Economic Commission for Europe, United Nations, No. 1, Geneva
- Engen E. M., Skinner J. (1992), *Fiscal Policy and Economic Growth*, „NBER Working Paper” No. 4223, December
- Eurostat (2003), *Structural Indicators Database*
- Eurostat (2003d) *Structural indicators used in annual Synthesis Report of the Commission*, Internet: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-structur-EN&mode=download>
- Eurostat (2004), *Structural Indicators Database*
- Nickell S. (1999), *Product Markets and Labour Markets*, „Labour Economics”, vol. 6
- Nicoletti G., Scarpetta S., Boylaud O. (2000), *Summary Indicators of Product Market Regulation with Extension to Employment Protection Legislation*, „Economic Department Working Paper” No. 226, ECO/WKP(99)18, OECD, Paris
- Nicoletti G., Scarpetta S. (2003), *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, „Economic Department Working Paper” No. 347, OECD, Paris

- OECD (2002), „Economic Outlook” No. 72 Database, Paris oraz Eurostat (2003d) *Structural indicators used in annual*
- OECD (2002a), *LFS – Labour Force Statistics Database*, Paris
- OECD (2002b), „OECD Employment Outlook”, Paris, s. 316–318
- OECD (2002c), „Economic Outlook” No 71, Paris
- OECD (2002d), „OECD Employment Outlook”, Paris
- OECD (2002e), „Quarterly Labour Force Statistics Database”, Paris
- OECD (2002f), „Main Science and Technology Indicators Database”, Paris
- OECD (2002g), „Revenue Statistics 1965–2001 Database”, Paris
- OECD (2002h), „OECD Economic Outlook” No. 72 Database, Paris
- OECD (2002i), „FDI - International Direct Investment Statistics Yearbook” 2001 Database, Paris
- OECD (2002j), „International Investment Perspectives”, No. 1, Paris
- OECD (2003a), „OECD Economic Outlook” No. 73 Database, Paris
- OECD (2003b), „OECD Economic Outlook” No. 73, Paris
- OECD (2004), „Economic Outlook Database” No. 75, Paris
- Siebert H. (1997) *Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe*, „Journal of Economic Perspectives” vol. 11, No. 3, Summer, ss. 37–54
- The High Level Group chaired by Wim Kok (2004), *Facing the Challenge, the Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November