

**STRATEGIA LIZBOŃSKA UNII EUROPEJSKIEJ I
WYZWANIA KONWERCENCJI NOWYCH KRAJÓW
CZŁONKOWSKICH — PERSPEKTYWA POLSKA**



Warszawa, listopad 2008r.

Autorzy:

Maciej Bukowski
Jakub Growiec
Łukasz Marć

Opracowane dla Ministerstwa Gospodarki przez:



Instytut Badań Strukturalnych

ul. Rejtana 15 lok. 24/25

02-516 Warszawa

e-mail: ibs@ibs.org.pl

www.ibs.org.pl

tel. (+48) 22 629-33-82

fax (+48) 22 395-50-21

Spis treści

1	Wprowadzenie: Strategia Lizbońska	8
1.1	Zakres opracowania	8
1.2	Strategia Lizbońska	10
1.3	Cele Strategii Lizbońskiej	11
1.3.1	Rynek pracy	13
1.3.2	Badania, innowacje i edukacja	15
1.3.3	Sprawnie działający rynek wewnętrzny	16
1.3.4	Podsumowanie planu z 2000 roku	17
1.4	Raport grupy Koka	18
1.5	Niezależne opinie o Strategii Lizbońskiej i jej wdrożeniu	19
1.6	Odnowiona Strategia Lizbońska	20
2	Czy UE staje się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata? Spojrzenie od strony rynków pracy	22
2.1	Charakterystyka europejskich rynków pracy na tle amerykańskiego	23
2.1.1	Różnice w długości czasu pracy	23
2.1.2	Różnice w wielkości wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia	28
2.1.3	Elastyczność rynków pracy	32
2.2	Przyczyny różnic między USA a UE-15	37
2.2.1	Rola podatków	37
2.2.2	Wpływ związków zawodowych na charakterystyki czasu pracy	39
2.2.3	Normy społeczne i kultura	40
2.2.4	Podsumowanie przyczyn różnic w długości czasu pracy	43
2.3	Polityki rynku pracy w Danii	44
2.4	Rynek pracy w Polsce na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej	47
2.5	Podsumowanie	51
3	Czy UE staje się innowacyjną gospodarką opartą na wiedzy?	54
3.1	Teoria ekonomii o wpływie innowacyjności gospodarek oraz ich oparcia na wiedzy na produktywność	55
3.1.1	R&D, dyfuzja oraz różnica poziomów produktywności	56
3.1.2	Postęp technologiczny w sektorze ICT	57

3.2	Podstawowe charakterystyki innowacyjności gospodarek	59
3.2.1	Charakterystyki R&D	59
3.2.2	Produkcja i eksport produktów wysokiej technologii	62
3.2.3	Wykorzystanie technologii ICT	66
3.3	Dynamika zmian produktywności	73
3.3.1	Rola R&D oraz dyfuzji technologii	73
3.3.2	Rola inwestycji w sektorze ICT	77
3.4	Podsumowanie	82
3.4.1	Stan realizacji założeń Strategii Lizbońskiej	83
3.4.2	Wnioski dla polityki gospodarczej Polski	85
4	Studium przypadku – sukces Irlandii	87
4.1	Charakterystyka rozwoju gospodarczego Irlandii	88
4.2	Przyczyny sukcesu irlandzkiego	93
4.2.1	Polityka gospodarcza w latach 1960–1994	93
4.2.2	Reformy rynku pracy	96
4.2.3	Inwestycje zagraniczne w sektorach wysokiej technologii	98
4.2.4	Polityki cen transferowych przedsiębiorstw międzynarodowych	99
4.3	Podsumowanie rozdziału i wnioski dla Polski	100
5	Studium przypadku – niepowodzenie Włoch	103
5.1	Charakterystyka rozwoju gospodarczego Włoch	104
5.2	Źródła literaturowe o przyczynach spadku pozycji Włoch pod względem PKB per capita i produktywności pracy	106
5.2.1	Struktura sektorowa gospodarki	106
5.2.2	„Szara strefa” oraz dysproporcja produktywności między Włochami północnymi a południowymi	108
5.2.3	Rynek pracy	110
5.2.4	Zaufanie i kapitał społeczny	112
5.2.5	Reformy podatkowe we Włoszech	113
5.3	Podsumowanie rozdziału i wnioski dla Polski	114
6	Polska wobec Strategii Lizbońskiej – analiza krytyczna	117
6.1	Wprowadzenie	117
6.2	Punkt wyjścia – wyzwania rozwojowe, przed którymi stoi Polska	118
6.2.1	Wprowadzenie	118
6.2.2	Agenda Lizbońska a wyzwania konwergencji	118
6.2.3	Główne obszary problemowe	120
6.3	Polska polityka względem Strategii Lizbońskiej	122
6.3.1	Wprowadzenie	122
6.3.2	Adekwatność wyzwań identyfikowanych w KPR	123
6.3.3	Ocena treści działań reformatorskich przewidzianych w KPR	124

6.3.4	Implementacja KPR w praktyce	127
6.4	Czynniki pomagające oraz przeciwdziałające realizacji Strategii Lizbońskiej w Polsce	128
6.5	Wnioski dla polityki gospodarczej Polski	129

Spis rysunków

2.1	Średni roczny czas pracy w USA, Francji, Niemczech Zachodnich, Niemczech, Włoszech i Wielkiej Brytanii w latach 1960-2007.	23
2.2	Średni roczny czas pracy w USA, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Portugalii i Szwecji w latach 1960-2007.	24
2.3	Liczba godzin przepracowanych na pracownika w 8 nowych krajach członkowskich w latach 1995-2007.	48
3.1	Ewolucja w czasie trzech miar produktywności w krajach UE-15, odniesionej do USA.	55
3.2	Udział pracowników zatrudnionych w R&D w całkowitym zatrudnieniu, 1970–2000. UE-15 oraz USA.	60
3.3	Udział pracowników zatrudnionych w R&D w całkowitym zatrudnieniu. Wybrane kraje UE-15 oraz USA.	61
3.4	Inwestycje <i>venture capital</i> na wczesnym etapie rozwoju projektów jako procent PKB.	62
3.5	Udział doktorantów kierunków ścisłych i inżynierskich w całkowitej populacji osób w wieku 20–29 lat, w 2005r.	63
3.6	Eksport produktów wysokiej technologii jako procent łącznego wolumenu eksportu. Unia Europejska a USA.	64
3.7	Eksport produktów wysokiej technologii jako procent łącznego wolumenu eksportu w 2006r.	64
3.8	Udział sektora usług intensywnie wykorzystujących wiedzę (<i>knowledge-intensive services sector</i>) w całkowitym zatrudnieniu w 2006r.	65
3.9	Udział zasobu technologii ICT w łącznym wolumenie kapitału fizycznego w 2004r. USA oraz kraje UE-15.	69
3.10	Udział zasobu technologii informatycznych w łącznym wolumenie kapitału fizycznego.	70
3.11	Udział zasobu urządzeń komunikacyjnych w łącznym wolumenie kapitału fizycznego.	71
3.12	Udział zasobu software’u w łącznym wolumenie kapitału fizycznego.	72
4.1	PKB per capita w Irlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii i Portugalii w relacji do USA (USA=1) w latach 1960-2007.	88

4.2	Wzrost produktywności (wartość produktu na przepracowaną godzinę) w Irlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii i Portugalii w stosunku do USA (USA=1) w latach 1962-2007.	89
4.3	Udział zatrudnionych w całości populacji w Irlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i USA w latach 1960-2007.	90
4.4	Udział zatrudnienia w rolnictwie i górnictwie, przemyśle (z budownictwem), usługach i usługach publicznych (oś lewa) i wielkość zatrudnienia w tys. (oś prawa) w latach 1969-2007 w Irlandii.	94
5.1	PKB per capita we Włoszech i wybranych krajach europejskich, w US\$, ceny stałe z 2000r.	105
5.2	PKB na przepracowaną godzinę we Włoszech i wybranych krajach europejskich, w US\$, ceny stałe z 2007r.	105

Spis tablic

2.1	Dekompozycja liczby godzin przepracowanych w ciągu roku w 13 państwach UE i Stanach Zjednoczonych w 2002r.	26
2.2	Wskaźnik zatrudnienia (liczba osób zatrudnionych w stosunku do populacji 15-64) w 15 krajach UE i w Stanach Zjednoczonych w latach 1973-2005.	29
2.3	Wskaźnik zatrudnienia (liczba osób zatrudnionych w stosunku do populacji 15-64) w 15 krajach UE i w Stanach Zjednoczonych w latach 1973-2005 w podziale na płeć (w nawiasie kobiety).	30
2.4	Wystandaryzowana stopa bezrobocia w wybranych państwach UE-15 i Stanach Zjednoczonych w latach 1965-2004.	31
2.5	Liczba punktów (na 100 możliwych) za wolność rynku pracy i miejsce w ogólnym światowym rankingu według Index of Economic Freedom z roku 2007.	34
2.6	Liczba punktów (na 10 możliwych) za wolność rynku pracy oraz miejsce w ogólnym światowym rankingu według <i>Economic Freedom of the World</i> w 2006r.	36
2.7	Czas pracy domowej i zawodowej, średnia liczba godzin w tygodniu, dla lat 1992-1994, w populacji w wieku 18-64 lat.	38
2.8	Współczynnik zatrudnienia w 8 nowych państwach członkowskich oraz średnia dla UE-15, UE-25 i UE-27.	49
2.9	Współczynnik zatrudnienia wśród mężczyzn i kobiet (w nawiasie) w 8 nowych państwach członkowskich oraz średnia dla UE-15, UE-25 i UE-27.	49
2.10	Stopa bezrobocia w nowych krajach członkowskich UE.	50
2.11	Liczba punktów (na 100 możliwych) za wolność rynku pracy i miejsce w ogólnym światowym rankingu według Index of Economic Freedom z roku 2007.	51
2.12	Liczba punktów (na 10 możliwych) za wolność rynku pracy i miejsce w ogólnym światowym rankingu według <i>Economic Freedom of the World</i> za roku 2006.	51
3.1	Struktura zasobu kapitału w krajach UE-15.	67
3.2	Średnie stopy wzrostu zasobu kapitału w krajach UE-15 w latach 1980–2004 w rozbięciu na kategorie podsektorowe.	68

3.3	Wkład krajowego R&D oraz dyfuzji indukowanej przez import dóbr inwestycyjnych wysokich technologii w przyrost całkowitej produktywności czynników (TFP) w latach 1970–2000.	74
3.4	Wkład krajowego R&D oraz dyfuzji indukowanej przez (a) bezpośrednie inwestycje zagraniczne (FDI), (b) import dóbr inwestycyjnych wysokich technologii w przyrost <i>potencjalnej</i> całkowitej produktywności czynników (TFP) w latach 1970–2000.	75
3.5	Źródła wzrostu produktywności pracy w UE-15 oraz w USA.	78
3.6	Wkład procentowy we wzrost produktywności pracy, 1980–1995.	79
3.7	Wkład procentowy we wzrost produktywności pracy, 1995–2001.	80
3.8	Źródła wzrostu TFP w UE-15 oraz USA.	81
3.9	Całkowite wydatki krajowe na R&D jako odsetek PKB.	84
4.1	Udział osób w populacji z wykształceniem ponadpodstawowym i wyższym (na poziomie licencjata lub magistra) w Irlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i USA w latach 1960–2000.	91
4.2	Podstawowe dane charakteryzujące gospodarkę Irlandii (w ujęciu rocznym).	92
5.1	Dekompozycja wzrostu PKB per capita we Włoszech, 1970–2004.	107
5.2	Wzrost produktywności pracy (wartość dodana w przeliczeniu na jednego pełnoetatowego pracownika), 1970–2003, główne sektory gospodarki.	107
6.1	Dekompozycja dystansu pomiędzy Polską a wybranymi krajami OECD w 2000r.	119
6.2	Dekompozycja dystansu między Polską a wybranymi krajami OECD w 2000r. przy założeniu funkcji Cobba-Douglasa. Efektywność vs. „właściwa technologia”.	120

Rozdział 1

Wprowadzenie: Strategia Lizbońska

1.1 Zakres opracowania

Celem niniejszego opracowania jest zarysowanie, z perspektywy polskiej, celów i priorytetów Strategii Lizbońskiej (SL) Unii Europejskiej, stopnia ich dotychczasowej realizacji w poszczególnych krajach UE oraz w poszczególnych obszarach tematycznych SL, a także przedstawienie wyzwań konwergencji Polski i innych nowych krajów członkowskich UE. Szczególna uwaga skupia się na dwóch zasadniczych, ugruntowanych w celach SL, pytaniach:

1. Czy UE staje się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata?
2. Czy UE staje się gospodarką najbardziej opartą na wiedzy i innowacyjną w skali świata?

Oprócz udzielenia szczegółowych, wieloaspektowych odpowiedzi na te dwa fundamentalne pytania, w bieżącym opracowaniu postaramy się też określić dystans, jaki w procesie realizacji celów SL ma do pokonania Polska. Dystans ten jest znaczny, gdyż Polska jest jednym z tych krajów UE, w których SL została dotąd zrealizowana w *najmniejszym* stopniu.

Całość opracowania składa się z sześciu rozdziałów. W pierwszym z nich zarysowane zostaną ramy całego opracowania, tj. omówiona zostanie Strategia Lizbońska, jej geneza, podstawowe cele i priorytety. Przedstawione zostaną także różnorodne opinie o jej zasadności (m.in. opinia grupy ekspertów pod przewodnictwem Wima Koka z 2004r.), a ponadto dokonany zostanie wstępny przegląd stopnia realizacji jej założeń na rok bieżący.

Rozdział drugi koncentruje się na zagadnieniach związanych z rynkiem pracy i jego rolą w zapewnieniu sprawnej realizacji priorytetów SL. Poświęcenie całego rozdziału kwestiom rynku pracy wypływa wprost z ich istotności w kontekście Polski: wydaje się bowiem, iż sytuacja naszego kraju jest w tym aspekcie szczególnie trudna i, że w

związku tym faktem, wyciągnięcie wniosków z doświadczeń pozostałych krajów UE byłoby szczególnie cenne. W rozdziale drugim omówiono zatem dokładnie, jakie czynniki stoją u źródeł niższej podaży pracy w krajach europejskich niż w USA oraz jakie ma to konsekwencje dla ich gospodarek. Na przykładzie Danii omówiono też, jakie reformy mogą skutecznie uelastyczyć rynek pracy i przez to sprawić, by kwalifikacje pracowników były lepiej wykorzystywane, a i sam wskaźnik zatrudnienia mógł wzrosnąć. Aby dodatkowo uwydatnić szczególną sytuację, w której znajduje się obecnie Polska, przeprowadzono też analizę porównawczą jej przypadku w stosunku do przypadków znajdujących się na podobnym poziomie rozwoju krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Celem rozdziału trzeciego jest natomiast przedyskutowanie stopnia innowacyjności i „oparcia na wiedzy” gospodarek europejskich. Szczególną uwagę zwrócono przy tym na kwestię wdrożenia technologii teleinformatycznych (ICT) w krajach UE. Należy bowiem zauważyć, iż poczynając od 1995r., szybki postęp techniczny w produkujących technologie ICT gałęziach gospodarki stanął u podstaw różnic w tempie wzrostu pomiędzy szybko rosnącymi gospodarkami krajów, które zdołały technologie te wdrożyć oraz znacznie wolniej rosnącymi gospodarkami krajów, którym się to nie udało. Zakreślono też ważne rozróżnienie między produkcją technologii ICT z przeznaczeniem na eksport (co było, m.in., ważnym motorem rozwoju Irlandii po 1995r.), a wdrożeniem technologii ICT jako tzw. technologii powszechnego zastosowania (*general purpose technology*, GPT; najwcześniej miało to miejsce w krajach skandynawskich). W tym ostatnim przypadku, technologie ICT są w stanie zwiększyć stopę wzrostu produktywności we wszystkich wykorzystujących je sektorach gospodarki, a więc nie tylko w samym sektorze ICT. W kontekście Polski stwierdzono, iż jest ona jednym z najmniej innowacyjnych krajów UE, a także krajem relatywnie słabo skomputeryzowanym i w niewielkim stopniu opartym na wiedzy. Sprawia to, iż umożliwienie sprawnej konwergencji względem bogatszych krajów UE oraz USA, posiadającymi korzystniejszą strukturę dóbr kapitałowych, będzie dla naszego kraju dużym wyzwaniem.

W rozdziałach czwartym i piątym omówiono szczegółowo historię rozwoju gospodarczego dwóch krajów, na podstawie doświadczeń których można wyciągnąć najwięcej wniosków dla polityki gospodarczej Polski. Jeden z tych dwóch studiów przypadku może posłużyć jako wzorzec do naśladowania, natomiast drugi – jako ostrzeżenie przed potencjalnymi zagrożeniami, których należałoby uniknąć. Jako przykład pozytywny wybrano Irlandię, która jest autorem najbardziej spektakularnego wzrostu w skali UE: w ciągu kilkunastu lat zmieniła się ona z jednego z najbiedniejszych krajów UE w kraj o najwyższym (po Luksemburgu) PKB per capita oraz porównywalnie wysokiej produktywności pracy. Zidentyfikowano jednocześnie czynniki egzogeniczne sprzyjające rozwojowi Irlandii, na które nie można liczyć w przypadku Polski (m.in. uwarunkowania demograficzne). Jako przykład negatywny wybrano Włochy, gdzie pozycję jednego z najbardziej produktywnych krajów Europy w dużym stopniu zmarnotrawiono. Podkreślono czynniki, które do tego doprowadziły oraz konieczne reformy, których nie udało się tam zrealizować, mimo wyraźnej potrzeby. Zwrócono uwagę na zagrożenie dla rozwoju gospodarki Polski, jakie stwarza szereg charakterystyk naszego kraju, które są podobne do włoskich: niski

poziom wdrożenia technologii ICT, przestarzała struktura sektorowa gospodarki, niskie zaufanie społeczne i deficyt kapitału społecznego, a także duży zasięg szarej strefy. Podkreślono jednak także różnice, dzięki którym można mieć nadzieję, iż niektórych problemów Włoch uda się (nawet przy niedoskonałej polityce gospodarczej) uniknąć.

Opracowanie kończy rozdział szósty, w którym przedstawiono specyfikę uwarunkowań Polski od strony instytucjonalnej. Punktem wyjścia tego rozdziału jest zdiagnozowana na wcześniejszych etapach raportu sytuacja Polski w kontekście wyzwań stawianych jej przez cele i priorytety Strategii Lizbońskiej. Na bazie tej diagnozy zidentyfikowane zostaną obszary problemowe, będące głównymi determinantami dystansu gospodarczego między Polską a bardziej konkurencyjnymi, bardziej produktywnymi i opartymi na wiedzy krajami UE-15. Kolejnym krokiem będzie przedstawienie aktualnego podejścia polskiej polityki gospodarczej względem Strategii Lizbońskiej, ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań oraz działań reformatorskich wymienianych w Krajowych Programach Reform. Na koniec rozdziału szóstego zreasumowane zostaną czynniki pomagające oraz przeciwdziałające realizacji celów Strategii Lizbońskiej w Polsce, a także sformułowane zostaną najważniejsze, płynące z całego bieżącego opracowania, wnioski dla polityki gospodarczej.

Innym zagadnieniem, bezpośrednio rzutującym na to, czy UE stanie się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata, jest kwestia wdrożenia jednolitego, sprawnie działającego rynku wewnętrznego. W niniejszym opracowaniu, zagadnieniu temu nie będziemy jednak poświęcać osobnego rozdziału, gdyż uważamy, iż nie stanowi ono kluczowego wyzwania konwergencji Polski i innych nowych krajów członkowskich UE (NMS). Należy bowiem zdać sobie sprawę, iż eliminacja barier w świadczeniu usług w ramach UE oraz unifikacja i liberalizacja ram instytucjonalnych dla wymiany handlowo-usługowej jest procesem, który jest stopniowo i efektywnie wdrażany, i to równocześnie w krajach UE-15, jak i w NMS.

Po pierwsze, nie wydaje się więc, by kierunek zmian był w tym względzie zagrożony, zwłaszcza w kontekście perspektywy przystąpienia krajów NMS, w tym Polski, do strefy euro. Co więcej, dystans pomiędzy NMS a krajami UE-15 jest w tym aspekcie mniejszy, niż w przypadku sytuacji na rynku pracy, struktury sektorowej gospodarek oraz stopnia ich innowacyjności, czyli zagadnień, którym poświęcono w bieżącym opracowaniu najwięcej uwagi. Należy zatem stwierdzić, że to właśnie te ostatnie zagadnienia, a nie wdrażanie sprawnie działającego rynku wewnętrznego UE, stanowią najważniejsze wyzwania konwergencji NMS.

1.2 Strategia Lizbońska

Koncepcje Strategii Lizbońskiej UE zarysowane zostały po raz pierwszy na szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 roku. Szczyt ten zdominowały kwestie gospodarcze: dokonano wówczas w istocie podsumowania sytuacji gospodarczej lat 90. we

Wspólnocie.¹

Z jednej strony podkreślono więc sukcesy, takie jak stworzenie wewnętrznego rynku, przeprowadzenie integracji ekonomicznej i monetarnej oraz wprowadzenie wspólnej waluty. Kraje UE miały niską inflację, zmniejszające się deficyty budżetowe i niskie stopy procentowe. Mimo to, gospodarka unijnej „piętnastki” charakteryzowała się pod koniec lat 90. wciąż niższym poziomem PKB per capita i wskaźnika zatrudnienia niż Stany Zjednoczone, niedostateczną aktywnością zawodową kobiet i osób starszych, a także wciąż relatywnie wysokim bezrobociem. Podkreślano także mniejszą niż amerykańska elastyczność unijnych gospodarek, która utrudnia proces ich zmiany w obliczu globalizacji i przejścia do gospodarki opartej na wiedzy. Jednocześnie wskazano na zauważalny od 1995 roku proces dywergencji w stosunku do gospodarki USA, która oparła swój rozwój na tzw. nowej gospodarce bazującej na wiedzy i przodownictwie w dziedzinie technologii ICT.

Przeprowadzona na szczycie UE w Lizbonie w 2000r. analiza sytuacji gospodarczej stała się podstawą stworzenia planu rozwoju Unii Europejskiej, który ze względu na miejsce powstania nazwany został Agendą lub Strategią Lizbońską (SL). Założono, iż plan ten, stopniowo wprowadzany w życie we wszystkich krajach Unii Europejskiej (także nowych krajach członkowskich przyjętych w 2004 i 2007 roku), ma zostać zrealizowany w pełni do 2010 roku.

Poniższy rozdział, będący wprowadzeniem do całego bieżącego opracowania, ma na celu przedstawienie założeń, priorytetów i celów Strategii Lizbońskiej. Przedstawiony zostanie też zarys realizacji Strategii w pierwszej połowie obecnej dekady, ocena Agendy oraz wnioski wyciągnięte przez Komisję Europejską, które zaowocowały powstaniem w 2005r. Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Przedstawienie założeń i priorytetów Strategii Lizbońskiej umożliwi odpowiedź na pytanie, czy Europa staje się najbardziej konkurencyjną i innowacyjną gospodarką świata, a jeśli się tak dzieje, to czy jest to efekt wprowadzenia Strategii.

1.3 Cele Strategii Lizbońskiej

Celem nadrzędnym SL jest uczynienie z UE do 2010r. najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy na świecie, zdolnej do zrównoważonego wzrostu, skutkującego większą liczbą lepszych miejsc pracy i większą spójnością społeczną. Uznano, że do osiągnięcia powyższego celu niezbędna będzie ogólna strategia, uwzględniająca:²

- przygotowanie się do przejścia do gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy. Miałyby to zostać dokonane dzięki realizacji polityki, w ramach której uwaga

¹Por. *The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe* (2000).

²Punkty przywołane za Monitorem Integracji Europejskiej „Spotkanie Rady Europejskiej w Lizbonie”.

zostanie zwrócona na społeczeństwo informacyjne oraz badania i rozwój, jak również dzięki przyspieszeniu wdrażania reform strukturalnych, służących wzrostowi konkurencyjności i innowacyjności. Działania te miałyby uzupełnić dokończenie procesów związanych z budową rynku wewnętrznego;

- modernizację europejskiego modelu społecznego, inwestowanie w kapitał ludzki oraz zwalczanie zjawiska marginalizacji społecznej;
- troska o zapewnienie właściwych perspektyw gospodarczych oraz szans rozwoju poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki makroekonomicznej.

Na szczycie stwierdzono, że wdrożenie powyższych założeń powinno umożliwić osiągnięcie stopy wzrostu gospodarczego na poziomie zbliżonym do 3% rocznie.

W ramach planu wyszczególniono 10 działań, w których zmiany są kluczowe dla realizacji celów projektu:³

1. Społeczeństwo informacyjne – oferta dla wszystkich.
2. Ustanowienie Europejskiego Obszaru Innowacji.
3. Tworzenie sprzyjających warunków powstawania i rozwoju firm innowacyjnych, szczególnie w grupie małych i średnich przedsiębiorstw.
4. Reformy gospodarcze na rzecz ukształtowania właściwie funkcjonującego rynku wewnętrznego.
5. Skuteczne i zintegrowane rynki finansowe.
6. Koordynacja polityki makroekonomicznej: konsolidacja fiskalna, standardy i stabilność finansów publicznych.
7. Edukacja i kształcenie – aby żyć i pracować w społeczeństwie opartym na wiedzy.
8. Więcej lepszych miejsc pracy w Europie: rozwój aktywnej polityki zatrudnienia.
9. Unowocześnienie opieki społecznej.
10. Wspieranie walki z marginalizacją społeczną.

Każdy z powyższych działań ma od kilku do kilkunastu celów i wskaźników. Ze względu na mnogość priorytetów i założeń,⁴ a jednocześnie wskazał na dużą ogólność

³*Ibidem.*

⁴Wim Kok, który był szefem grupy oceniającej SL i jej implementację (zob. *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, 2004), porównał na Szczycie Gospodarczym w Monachium w maju 2005 roku plan SL do „choinki bożonarodzeniowej”, składającej się z ponad 100 celów, założeń i wskaźników (cyt. za Pissaridesem, 2006).

dokumentu. W poniższym podrozdziale przedstawione zostaną tylko najważniejsze – z punktu widzenia rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej – zagadnienia, pogrupowane w 3 działy: (i) rynek pracy, (ii) badania, innowacje i edukacja oraz (iii) sprawnie działający rynek wewnętrzny.

1.3.1 Rynek pracy

Jednym z kluczowych celów Strategii Lizbońskiej jest zwiększenie konkurencyjności i elastyczności rynku pracy. Diagnoza *status quo ante*, zaprezentowana na szczycie UE w marcu 2000r., wskazywała na niższy wskaźnik zatrudnienia, wyższe bezrobocie i mniej elastyczny rynek pracy w krajach piętnastki w porównaniu do USA. Komisja Europejska w dokumencie *The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe* (2000) wskazała na 6 głównych czynników powodujących deficyt zatrudnienia w Unii Europejskiej w porównaniu do Stanów Zjednoczonych:

1. Luka zatrudnienia wśród kobiet: w Europie pracuje niewiele ponad połowa kobiet w wieku 15-64 lat, podczas gdy w USA pracuje około $\frac{2}{3}$.
2. Luka zatrudnienia w sektorze usług: Unia Europejska ma niższy poziom zatrudnienia w sektorze usług niż USA.
3. Regionalne nierówności: bezrobocie w UE-15 koncentruje się głównie w Niemczech, Francji, Włoszech i Hiszpanii, i jest najwyższe na południu, w rejonach oddalonych od centrów gospodarczych i w rejonach, gdzie wciąż dominują „schyłkowe” gałęzie przemysłu tradycyjnego.
4. Długoterminowe bezrobocie strukturalne: połowa osób bezrobotnych nie pracuje od ponad roku.
5. Luka w umiejętnościach: szczególnie zauważalna w zakresie ICT, wynikająca ze zbyt małych inwestycji w edukację i szkolenia.
6. Luka wiekowa: zbyt niskie zatrudnienie wśród osób w wieku 55-64 lat.

Zmianę takiego stanu rzeczy mają umożliwić jasno ustalone cele i podjęcie szeregu skoordynowanych kroków polityki gospodarczej. Celem ogólnym działań w zakresie rynku pracy jest pełne zatrudnienie. O wadze tego (*bardzo* ogólnie sformułowanego) celu świadczy fakt, że pojawia się on we wszystkich dokumentach z kolejnych szczytów UE. Priorytet ten doprecyzowany został poprzez ustalenie pięciu celów szczegółowych, które osiągnąć ma gospodarka Unii Europejskiej do 2010 roku⁵ (w nawiasie podano cele przewidziane do osiągnięcia do 2005 roku):

⁵Zostały one tu przedstawione na podstawie opracowań Pissaridesa (2006) oraz Ivan-Ungureanu i Marcu (2006).

1. Ogólny wskaźnik zatrudnienia na poziomie 70% (67%).
2. Wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet na poziomie 60% (57%).
3. Wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 na poziomie 50%.
4. Wzrost o 5 lat wieku, w którym pracownicy przeciętnie opuszczają rynek pracy, przechodząc na emeryturę.
5. Dostępność opieki dla 90% dzieci w wieku od 3 lat do momentu obowiązku szkolnego i dla 33% dzieci młodszych.

Cele te oznaczają zwiększenie (w stosunku do roku 2000) wskaźnika zatrudnienia o 8 punktów procentowych, wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet o około 5 pp., a wśród osób starszych o niemal 10 pp. Wzrost wskaźnika partycypacji w rynku pracy osób w wieku produkcyjnym jest szczególnie istotny dla Unii Europejskiej w perspektywie średnio- i długoterminowej. Społeczeństwa europejskie charakteryzują się bowiem mniej korzystną strukturą wiekową niż USA; co więcej, proces starzenia się społeczeństwa UE będzie postępował, a w konsekwencji rósł będzie również wskaźnik obciążenia demograficznego.⁶ Aby możliwe było uzyskanie założonej stopy wzrostu produktu per capita, obok samego wzrostu produktywności, niezmiernie ważny jest więc również wzrost wskaźnika partycypacji w rynku pracy osób w wieku produkcyjnym.

Płynące ze szczytu lizbońskiego zalecenia dla reform rynku pracy,⁷ rozszerzone w dokumencie podsumowującym szczyt w Sztokholmie w 2001 roku,⁸ są następujące: kraje członkowskie we współpracy z partnerami lokalnymi powinny ustalić narodowe priorytety mające prowadzić do osiągnięcia celów lizbońskich, szczególnie w zakresie znacznego zwiększenia liczby osób starszych (55-64 lat) i kobiet aktywnie uczestniczących w rynku pracy (poprzez aktywne polityki rynku pracy) i nadania większego znaczenia kształceniu ustawicznemu (poprzez ulgi podatkowe), kluczowemu z punktu widzenia stworzenia społeczeństwa informacyjnego. W zakresie polityk makroekonomicznych zalecono również zmniejszenie obciążeń podatkowych związanych z pracą, szczególnie tą wymagającą stosunkowo niskich kwalifikacji.

Szczegółowe charakterystyki działań mających umożliwić osiągnięcie tych celów powinny zostać uwzględnione w Krajowych Planach Działań na Rzecz Zatrudnienia poszczególnych krajów i powinny być dopasowane do ich lokalnych warunków i możliwości.

⁶Liczba osób w wieku pozaprodukcyjnym (0-14 oraz 65 wwyż) w stosunku do osób w wieku produkcyjnym (15-64).

⁷Por. „Spotkania Rady Europejskiej 1993-2000”.

⁸*Realizing the European Union's Potential – Consolidating and Extending the Lisbon Strategy* (2001).

1.3.2 Badania, innowacje i edukacja

Na szczycie w Lizbonie podkreślono, że jednym ze źródeł luki pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi jest zbyt mała innowacyjność europejskiej gospodarki, szczególnie w zakresie technologii informacyjnych i informatycznych (por. van Ark et al., 2003). Luka ta jest szczególnie niepokojąca ze względu na fakt, że to właśnie owe działy gospodarki, cechujące się wysokim poziomem zaawansowania technologicznego, wydają się być głównym motorem wzrostu gospodarek wysoko rozwiniętych.⁹

Aby osiągnąć cel stworzenia najbardziej dynamicznej w świecie gospodarki opartej na wiedzy, ustalono w ramach SL w tym zakresie, podobnie jak w przypadku rynku pracy, szereg priorytetów i działań. Podkreślono konieczność utworzenia społeczeństwa informacyjnego, do czego prowadzić ma realizacja następujących celów:¹⁰

- Zmniejszenie o połowę liczby młodych osób (w wieku od 18 do 24 lat) z jedynie średnim wykształceniem.
- Zwiększenie roli kształcenia ustawicznego.
- Ustalenie zakresu podstawowych umiejętności, które powinny być wpajane w ramach nauczania ustawicznego: znajomość informatyki, języków obcych, kultury technologicznej, przedsiębiorczości.
- Podłączenie wszystkich placówek edukacyjnych do Internetu do 2002 roku, równoległe przeprowadzenie kursów przeszkalających dla nauczycieli w zakresie technologii komputerowych.
- Powszechny dostęp za pomocą urządzeń elektronicznych do systemu podstawowych usług publicznych.
- Zapewnienie jak najszerszego dostępu do nowych technologii komunikacyjnych dla jak największego grona obywateli, poprzez rozbudowę sieci i deregulację rynku (w szczególności w przypadku sieci lokalnych).
- Jak najszybsze przyjęcie aktów prawnych, które stworzą ramy prawne dla handlu elektronicznego, praw autorskich i praw pokrewnych, e-pieniądza, świadczenia usług na odległość, itd.

Obok stworzenia warunków prowadzących do powstania społeczeństwa informacyjnego, podkreślono konieczność utworzenia *Europejskiego Obszaru Badań i Innowacji*, który ma umożliwić zwiększenie spójności działalności badawczych prowadzonych na

⁹Timmer et al. (2003) wskazują, że sektor ICT miał wpływ na wzrost gospodarczy w Europie od lat 70., a od lat 90. stał się głównym czynnikiem wzrostu produktywności.

¹⁰Na podstawie Ivan-Ungureanu i Marcu (2006) oraz dokumentu „Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002”.

poziomie regionów, państw i całej Unii, zwiększenie ich innowacyjności i w konsekwencji przyśpieszenie tempa wzrostu gospodarczego.

Zrealizowanie tych zamierzeń ma być możliwe po osiągnięciu następujących celów szczegółowych:¹¹

1. Wzrost wydatków na badania naukowe i rozwój do 3% PKB do roku 2010, z czego $\frac{2}{3}$ powinno być finansowane przez przedsiębiorstwa prywatne.
2. Poprawa warunków dla prywatnych inwestycji w badania, partnerstwa w zakresie badań i powstawanie spółek wysokich technologii poprzez, m.in., stosowną politykę podatkową.
3. Usunięcie do 2002 roku wszelkich przeszkód w swobodnym przepływie naukowców w Europie oraz trwałe przyciągnięcie do Europy wybitnych talentów naukowych.

Realizacja powyższych celów powinna, w założeniu autorów Strategii, uczynić z UE najbardziej innowacyjną w świecie gospodarkę opartą na wiedzy, ze społeczeństwem informacyjnym, zdolnym do szybkiego adaptowania i rozwijania najnowszych osiągnięć technicznych.

1.3.3 Sprawnie działający rynek wewnętrzny

Mimo sukcesów lat 90., budowa sprawnie działającego rynku wewnętrznego UE nie została jeszcze zakończona. Z tego powodu Rada Europejska wyznaczyła następujące cele, których realizacja leży w gestii Komisji Europejskiej i poszczególnych państw członkowskich:¹²

- Jak najszybsza eliminacja barier w świadczeniu usług.
- Przyśpieszenie procesu liberalizacji rynków takich, jak energia gazowa, elektryczność, usługi pocztowe czy transport.
- Wspieranie konkurencji, również poprzez ograniczenie pomocy państwa, odchodzić od wspierania poszczególnych firm lub sektorów na rzecz realizacji horyzontalnych celów wspólnotowych, takich jak wzrost zatrudnienia, rozwój regionalny czy kształcenie i badania.
- Zintegrowanie rynków finansowych, poprzez, m.in., lepsze metody porównywania sprawozdań firm i intensywniejszą współpracę instytucji wprowadzających regulacje na unijnych rynkach finansowych.

¹¹*Ibidem.*

¹²*Ibidem.*

Działania te mają umożliwić zwiększenie dynamiki rynku Unii Europejskiej, na którym dotychczas jest zbyt wiele barier, powstaje zbyt mało małych i średnich przedsiębiorstw, a poziom konkurencji jest niewystarczający.

1.3.4 Podsumowanie planu z 2000 roku

Strategia Lizbońska, w swoim pierwotnym kształcie sformułowanym na szczycie w Lizbonie w 2000r., miała na celu uczynienie z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, przy jednoczesnym utrzymaniu spójności społecznej i europejskiego modelu gospodarki. Postawienie tak ambitnego celu wymusiło sformułowanie szeregu mniejszych celów i priorytetów.

Wydaje się, że najważniejszymi punktami dokumentu – obok jego doniosłego ogólnego przesłania – są ustalone w jego ramach konkretne wskaźniki ilościowe do osiągnięcia przez poszczególne kraje członkowskie w 2010 roku. Wskaźnik zatrudnienia powinien osiągnąć poziom 70% w całym społeczeństwie, 60% wśród kobiet i 50% wśród osób w wieku 55-64 lat. Wydatki na badania i rozwój powinny stanowić co najmniej 3% PKB, z czego co najmniej dwie trzecie (czyli 2% PKB) powinno być finansowane przez sektor prywatny.

Strategia Lizbońska w niewielkim stopniu koncentruje się na sposobie realizacji priorytetów. Promowana jest bowiem Otwarta Metoda Koordynacji¹³, która jest z jednej strony narzędziem pozostawiającym dużą swobodę w implementacji postanowień krajom członkowskim, ale z drugiej strony nie przenosi jednak na kraje członkowskie odpowiedzialności za realizację strategii. Niestety, politycy na szczeblu krajowym często nie mają wystarczającej motywacji, aby rzetelnie i kompetentnie realizować poszczególne priorytety Agendy.

Raport grupy Koka (2004) stwierdza: „Strategia Lizbońska jest o wszystkim, a przez to o niczym. Każdy jest odpowiedzialny, a przez to nikt. (...) Ambitna i zakrojona na szeroką skalę agenda reform musi mieć czysty i jednoznaczny przekaz, aby była w stanie w efektywny sposób przekazać potrzebę dokonania reform. Tak, aby każdy wiedział, co jest robione i żeby jasna była waga tych, często bolesnych, reform.”

¹³Otwarta Metoda Koordynacji (OMK) – narzędzie stosowane w sytuacjach, gdy trudne jest stosowanie dotychczasowych metod integracyjnych, takich jak dyrektywy czy rozporządzenia. Koordynacja odbywa się na poziomie gremiów ponadnarodowych, lecz z ograniczonym udziałem instytucji UE, więc leży niemal całkowicie w gestii państw narodowych, a Komisja Europejska pełni głównie rolę koordynatora i konsultanta. OMK przebiega w 4 etapach: (i) uzgodnienie przez państwa członkowskie celów, (ii) przeniesienie celów do programów formułowanych przez poszczególne państwa członkowskie (uwzględniając specyfikę lokalnej), (iii) uzgodnienie sposobu pomiaru stopnia realizacji, (iv) ocena prawidłowości działań państw członkowskich (za MPIPS, 2003).

1.4 Raport grupy Koka

W 2004r., grupa ekspertów pod przewodnictwem byłego premiera Holandii Wima Koka przeprowadziła analizę zarówno samych celów Strategii Lizbońskiej, jak i dotychczasowych sposobów ich realizacji (*Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, 2004). W opublikowanym przez grupę raporcie wskazano, iż wprawdzie czynniki zewnętrzne po 2000r. nie sprzyjały osiągnięciu celów Strategii Lizbońskiej, jednak głównym powodem zbyt wolnego postępu w jej wdrażaniu (a także nieuzyskania oczekiwanych skutków) jest niewystarczające działanie poszczególnych krajów, spowodowane, m.in., przeładowaną agendą, złą koordynacją i wchodzącymi ze sobą w konflikt priorytetami, a także brakiem determinacji polityków szczebla narodowego.

W raporcie dokonano analizy efektów realizacji Strategii Lizbońskiej w pierwszych czterech latach. Wskazano na małe sukcesy, w postaci wzrostu wskaźnika zatrudnienia o niemal 2 pp. (7 krajów spełni założone 67% dopiero w 2007 roku) i sukcesy w implementacji polityk mających podnieść zatrudnienie w grupie pracowników najstarszych. Państwa członkowskie UE-15 zrealizowały też założenia odnośnie wykorzystania technologii informacyjnych w szkołach i administracji. Jednocześnie jednak już w 2004 roku było wiadome, że założony wskaźnik zatrudnienia na poziomie 70% nie zostanie osiągnięty do roku 2010, podobnie jak wskaźnik zatrudnienia na poziomie 50% dla starszych pracowników. Tylko dwa kraje (Szwecja i Finlandia) mają wydatki na badania i rozwój (R&D) przekraczające 3% PKB, i jednocześnie tylko w tych dwóch krajach wydatki prywatne przekraczają 2% PKB.

W raporcie grupy Koka stwierdzono też, iż osiągnięcie celów założonych w Agencji będzie jeszcze trudniejsze po rozszerzeniu UE o 10 nowych krajów członkowskich w 2004r. Przeciętna stopa zatrudnienia w całej UE spadnie wówczas o 1,5 punktu procentowego, wzrośnie stopa bezrobocia, a założona wielkość wydatków na badania i rozwój okaże się tym bardziej nie do osiągnięcia do 2010 roku. W opinii autorów raportu, mimo że założone cele nie zostaną osiągnięte, ich zmiana nie jest jednak konieczna, bo są one dobrym narzędziem motywującym kraje członkowskie do działań, a „trudne czasy wymagają ambitnych działań”.

W opinii grupy Koka jest 5 obszarów,¹⁴ w ramach których postęp powinien przyczynić się do przyśpieszenia wzrostu zatrudnienia i produktywności, a przez to do realizacji celów SL:

1. Społeczeństwo oparte na wiedzy: zwiększenie atrakcyjności Europy dla naukowców i badaczy, wydatki na R&D powinny być priorytetem, promocja ICT.
2. Rynek wewnętrzny: sfinalizowanie budowy rynku wewnętrznego dla wolnego przepływu dóbr i kapitału, a także pilne stworzenie wolnego rynku dla usług.

¹⁴Oczywiście, pokrywają się one w dużym stopniu z wyszczególnionymi podczas szczytu w Lizbonie 10 obszarami i przypisanymi im priorytetami.

3. Otoczenie dla biznesu: zredukowanie obciążeń administracyjnych, poprawa jakości legislacji, ułatwienie otwierania nowych przedsiębiorstw i stworzenie środowiska bardziej przyjaznego dla przedsiębiorstw.
4. Rynek pracy: stworzenie strategii dla kształcenia ustawicznego i aktywacji najstarszych osób na rynku pracy.
5. Zrównoważone środowisko: rozprzestrzenianie innowacji proekologicznych, wspieranie polityk, które prowadzą do długotrwałego i zrównoważonego wzrostu produktywności, przyjaznego dla środowiska.

Aby zaradzić wcześniej zdiagnozowanym przyczynom niepowodzeń w implementacji SL, a więc przeładowanej agendzie, słabej koordynacji, niskiej determinacji polityków krajowych, raport grupy Koka zaleca jasny podział zadań pomiędzy poszczególnych uczestników procesu. Rada Europy powinna, jej zdaniem, przejąć rolę wiodącą w sprawie Agendy, a kraje członkowskie powinny skoncentrować na implementacji narodowych programów. Komisja Europejska powinna wspierać proces poprzez dopasowane polityki i akcje, a także raporty i opracowania ewaluacyjne, a Parlament Europejski pełnić funkcję monitorującą.

1.5 Niezależne opinie o Strategii Lizbońskiej i jej wdrożeniu

Oprócz ewaluacji Strategii i jej efektów dokonywanych na zlecenie organów unijnych, jak np. raport grupy Koka (2004), założenia i priorytety SL oceniane były przez niezależnych publicystów oraz uniwersyteckich ekonomistów.

Strategia Lizbońska określana jest przez niezależnych komentatorów jako ambitna, lub nawet zbyt ambitna (Soete, 2002), a przez to niemal niemożliwa do osiągnięcia (Sakellaris i Vihsekaar, 2005). Świadczyć może o tym liczba celów przez nią ustalonych: Johansson et al. (2007) wskazują, że można wyszczególnić ich nawet 405. Mnogość priorytetów powoduje, że część z nich stoi ze sobą w sprzeczności.

Johansson et al. (2007) i Kohler (2006) wskazują również na błędne postawienie niektórych celów, nie uwzględniające kryteriów ekonomicznych. Strategia nie mówi nic, np. o optymalnej wielkości inwestycji w szkolnictwo wyższe lub badania i rozwój, tak, aby maksymalizować zwrot. Autorzy ci porównują Agendę do gospodarki planistycznej, gdzie interwencja rządu oparta jest na podejściu z góry do dołu (*top-down approach*), które zakłada przeciw *explicite* istnienie jakiejś zawodności rynku. Agenda odwołuje się do „zdrowego rozsądku”, w mniejszym bądź większym stopniu twierdząc, że zawarte w niej cele są „oczywiste” (Kohler, 2006). Brakuje przy tym diagnozy *ex ante* problemów Unii Europejskiej, jak również analiz wpływu poszczególnych rozwiązań na wzrost gospodarczy, która uniemożliwiłaby lepsze ich zaplanowanie (Johansson et al., 2007; Kohler, 2006; Sakellaris i Vihsekaar, 2005; Soete, 2002).

Co więcej, twierdzi się, iż Strategia Lizbońska w niewielkim stopniu uwzględnia różnice między krajami (Johansson et al., 2007). Przykładem tego są wydatki na badania i rozwój: wszystkie kraje są zobowiązane do wydatków na poziomie 3% PKB, co ma mały sens w sytuacji, gdy poszczególne kraje członkowskie mają różne warunki i zasoby do przeprowadzenia R&D. Soete (2002) stwierdza też, iż arbitralne ustalenie wielkości wydatków na badania i rozwój odbyło się bez refleksji nad ich efektywnością i optymalnością, a także bez postawienia pytania, w jaki sposób rządy mogą zmienić trendy inwestycji prywatnych.

Johansson et al. (2007) wskazują również, że Agenda ignoruje koszty zmian mających prowadzić UE do pozycji najbardziej konkurencyjnej i najnowocześniejszej gospodarki na świecie. Zwiększenie prywatnych inwestycji w R&D możliwe jest przecież tylko wówczas, gdy będą występowały ku temu wystarczające bodźce. Większa swoboda ekonomiczna wiąże się jednak najczęściej z większą niepewnością i nierównościami, a tymczasem jednym z głównych celów SL jest zachowanie spójności społecznej. Ową sprzeczność celów, która nie została jasno przedstawiona w Agendzie, podkreśla również Soete (2002): bez zdania sobie z tego sprawy, cele Strategii mogą w jego opinii pozostać „fatamorganą”.

SL nie precyzuje również sposobu wykonania poszczególnych zadań (proponowane instrumenty, takie jak bliższa koordynacja, benchmarking czy dialog społeczny, są bardzo ogólne), czego przykładem jest, np. kwestia zachęcenia sektora prywatnego do zaangażowania większych środków w badania i rozwój. Odpowiedzialność za realizację SL jest rozmyta, a rządy poszczególnych państw członkowskich mogą nie mieć motywacji do wprowadzenia jej postanowień w życie.

1.6 Odnowiona Strategia Lizbońska

Raport grupy Koka (2004) stał się podstawą do wprowadzenia zmian w ramach Strategii Lizbońskiej w połowie obecnej dekady. Zmiany te przedyskutowane zostały podczas spotkania Rady Europy w Brukseli 22-23 marca 2005 roku (por. Council of the European Union, 2005). Przyznano wówczas, że Strategia była jak dotąd wprowadzana z mieszanym powodzeniem: obok niewątpliwego postępu w niektórych dziedzinach, pozostaje również wiele porażek i opóźnień. Ustalono także, iż wyzwania stojące przez jednoczącą się Europą sprawiają, że niezbędne jest szybkie podjęcie szeregu działań.

Celem spotkania nie było jednak stworzenie nowej Agendy (por. Johansson et al., 2007), lecz jedynie rozpoznanie potrzebnych działań, które muszą zostać zaimplementowane, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Komisja zdecydowała, że uwaga skoncentrowana zostanie raczej na działaniach, które trzeba podjąć, niż na celach, które trzeba osiągnąć (por. *Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Agenda*, 2005). Nie zmienił się horyzont czasowy planowania, który wciąż ustalony jest na rok 2010, choć zwrócono również uwagę na powiązanie planu SL z unijną perspektywą finansową, przypadającą na lata 2007-2013.

Priorytetem Odnowionej Strategii Lizbońskiej stało się „dostarczenie silniejszego, długoterminowego wzrostu i kreacja większej ilości lepszych miejsc pracy”. W porównaniu z postanowieniami szczytu z roku 2000 zauważyć można, że to wzrost gospodarczy i wzrost liczby miejsc pracy stały się w 2005r. głównymi priorytetami SL, choć Komisja zaznacza jednocześnie, że cel spójności społecznej i zrównoważonego wzrostu uwzględniającego środowisko dalej powinien być promowany oraz, że ważne są efekty synergii pomiędzy trzema obszarami: gospodarczym, społecznym i środowiskowym.

Podkreślono ponownie rolę gospodarki opartej na wiedzy w generowaniu rozwoju gospodarczego. W zakresie badań i rozwoju, ilościowy cel wielkości wydatków na poziomie 3% i podziału tych wydatków pomiędzy sektor prywatny i publiczny został utrzymany.¹⁵ Cel ten ma zostać osiągnięty, m.in., dzięki zwolnieniom podatkowym prywatnych inwestycji, większym efektom dyfuzji inwestycji i lepszemu zarządzaniu instytucjami oraz uniwersytetami.

Zadaniem krajów członkowskich, uwzględniającym ich charakterystyki, powinno być stworzenie mechanizmów wspierających innowacyjne średnie i małe przedsiębiorstwa, promowanie współpracy w zakresie badań i rozwoju oraz innowacyjności, a także zwiększenie dostępu do kapitału. Podobne działania na szczeblu europejskim leżą w gestii organów unijnych.

Proces zarządzania i administracji Agendy, krytykowany w raportach ewaluacyjnych, ma być bardziej efektywny dzięki uproszczeniu sprawozdań, ustaleniu w ramach rządów osoby odpowiedzialnej za proces lizboński na szczeblu krajowym i stworzenie Krajowych Planów Działań (które powinny być oparte na postanowieniach Agendy).

Różnice pomiędzy Agendą z 2000r. a tą z 2005r. zostały omówione szczegółowo w pracy Johanssona et al. (2007). Autorzy wskazują, iż jedną z kluczowych zmian jest likwidacja wszystkich wskaźników ilościowych (za wyjątkiem wielkości wydatków na badania i rozwój). Skoncentrowano się też na wzroście i zatrudnieniu, a ambitność pierwszego dokumentu została nieco zmniejszona. Zmienił się również horyzont czasowy działania Agendy (mimo że – jak zauważono powyżej – rok 2010 jest wciąż formalną granicą planu): nacisk przeniesiony został z długoterminowego na średnioterminowy. Autorzy tłumaczą to chęcią podjęcia pilnych działań w sytuacji niecałych 5 lat do zakończenia Strategii. Zmieniono również strategię implementacji, mocniej podkreślono rolę i zobowiązania rządów krajowych.

¹⁵Jest to jednocześnie jedyny wskaźnik, który został utrzymany.

Rozdział 2

Czy UE staje się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata? Spojrzenie od strony rynków pracy

Poniższy rozdział ma na celu porównanie podstawowych charakterystyk rynku pracy USA i krajów Europy Zachodniej oraz próbę wyjaśnienia występujących pomiędzy nimi różnic. Zobrazowane zostaną zatem trendy w zakresie długości czasu pracy, wskaźnika zatrudnienia, bezrobocia i elastyczności rynków. Zaprezentowane zostaną także szczegółowo rozwiązania przyjęte w Danii, kraju wyjątkowym w UE-15 pod względem charakterystyk rynku pracy. Rozdział domknięty zostanie przedstawieniem sytuacji Polski na tle innych krajów regionu oraz opisanych wcześniej USA i UE-15, a także sformułowaniem płynących z wszystkich przedstawionych analiz wniosków dla polityki gospodarczej Polski.

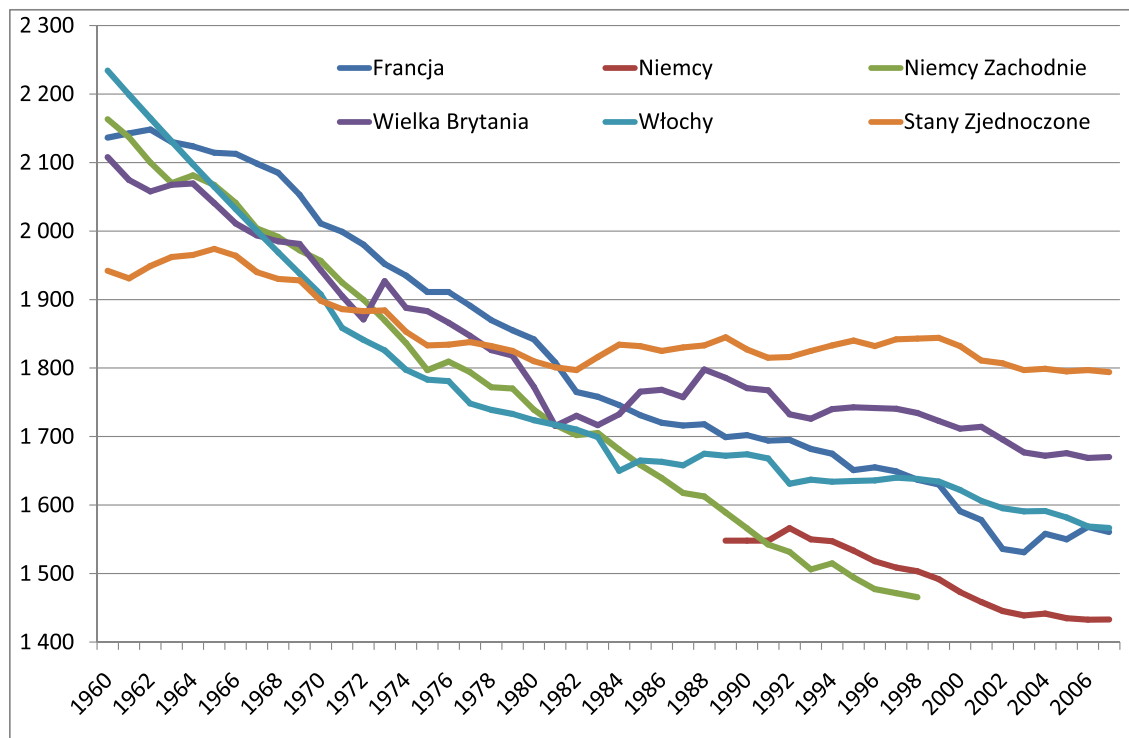
Koncentracja zagadnienia konkurencyjności Unii Europejskiej wokół kwestii rynku pracy pociąga za sobą pewne konsekwencje. W niniejszym opracowaniu pominięto bowiem w związku z tym inne, istotne z punktu widzenia Strategii Lizbońskiej, obszary działania: (i) reformy gospodarcze na rzecz ukształtowania właściwie funkcjonującego rynku wewnętrznego; (ii) skuteczne i zintegrowane rynki finansowe oraz (iii) koordynacja polityki makroekonomicznej: konsolidacja fiskalna, standardy i stabilność finansów publicznych. Uczyniono tak jednak z rozmysłem, gdyż – jak stwierdzono i uzasadniono już w rozdziale pierwszym – to właśnie w zakresie rynku pracy tkwi największe wyzwanie konwergencji krajów NMS, a w szczególności Polski, względem państw UE-15 oraz USA.

2.1 Charakterystyka europejskich rynków pracy na tle amerykańskiego

2.1.1 Różnice w długości czasu pracy

Okres ostatniego półwiecza charakteryzował się stopniowym spadkiem liczby godzin przepracowanych przez pracownika w gospodarkach wysoko rozwiniętych. Jeszcze pod koniec lat 50. średnia liczba godzin przepracowanych rocznie przez jednego zatrudnionego kształtowała się w wielu państwach Europy Zachodniej na poziomie około 2100 godzin, a już niecałe 50 lat później, w 2007 roku, w niewielu państwach przekraczała ona 1700 godzin. Porównanie kształtowania się liczby godzin przepracowanych na pracownika w gospodarce USA i największych gospodarkach europejskich: we Francji, Niemczech (przed zjednoczeniem, w Niemczech Zachodnich), Wielkiej Brytanii i Włoszech przedstawia wykres 2.1.

Rysunek 2.1: Średni roczny czas pracy w USA, Francji, Niemczech Zachodnich, Niemczech, Włoszech i Wielkiej Brytanii w latach 1960-2007.



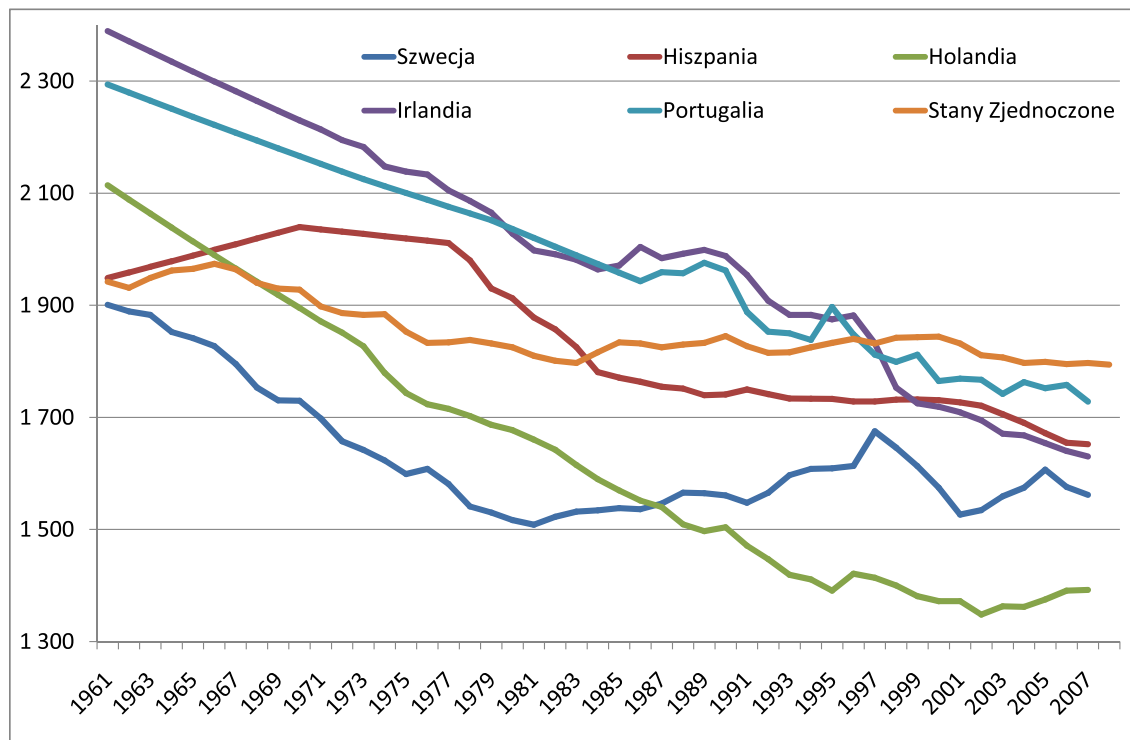
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD i GGDC.

Na początku lat 60., przeciętny pracownik w największych państwach Europy Zachodniej pracował ponad 150 godzin więcej w roku niż jego odpowiednik w Stanach Zjednoczonych. Sytuacja uległa zmianie w latach 70., kiedy gospodarki europejskie

utrzymały zapoczątkowany w latach 60. trend spadku przepracowanej liczby godzin, podczas gdy w USA od połowy lat 70. liczba ta pozostawała się na relatywnie stabilnym poziomie około 1800 godzin. Szczególnie dynamicznie proces redukcji liczby przepracowanych godzin przebiegał w Niemczech, gdzie obecnie wynosi około 1400 godzin rocznie (co stanowi spadek o aż 700 godzin rocznie, w porównaniu do początku lat 60. w Niemczech Zachodnich) i należy do najniższych w Unii Europejskiej (obok Holandii). W rezultacie zaprezentowanych powyżej trendów przeciętny pracownik przepracował w 2007r. od 120 (Wielka Brytania) do ponad 350 (Niemcy) godzin rocznie mniej niż w USA.

Na kolejnym wykresie zaprezentowano średni roczny czas pracy w USA na tle dwóch mniejszych zamożnych gospodarek europejskich (Holandii i Szwecji) oraz trzech krajów, które były relatywnie biedne w momencie wstąpienia do Wspólnoty (Irlandii, Hiszpanii i Portugalii).

Rysunek 2.2: Średni roczny czas pracy w USA, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Portugalii i Szwecji w latach 1960-2007.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych GGDC.

W tej grupie państw zauważyć można większe zróżnicowanie tempa i kierunku zmian niż wśród największych gospodarek europejskich. Relatywnie podobną do Niemiec i Francji drogą podążyła Holandia, w której liczba przepracowanych godzin rocznie spadła o ponad 700 godzin między 1960 a 2000r. i obecnie kształtuje się na poziomie niższym

niż we wszystkich innych gospodarkach UE. Tak silny spadek liczby przepracowanych godzin na pracownika – większy nawet, niż w innych krajach Europy Zachodniej – spowodowany był popularyzacją pracy na część etatu, szczególnie wśród kobiet.

Warto zauważyć, że relatywnie niezamożne kraje śródziemnomorskie,¹ w przeciwieństwie do krajów Europy Zachodniej, zahamowały tempo spadku liczby godzin przepracowanych na pracownika. W krajach tych jest ono obecnie na poziomie niewiele niższym od Stanów Zjednoczonych.

Irlandia, charakteryzująca się przez długi czas najwyższą liczbą godzin przepracowanych na pracownika w grupie rozpatrywanych krajów, zwiększyła swe tempo redukcji liczby przepracowanych godzin na pracownika od połowy lat 90., a więc od momentu, kiedy rozpoczął się tam, opisany w rozdziale 4 niniejszego raportu, irlandzki „cud gospodarczy”. Trend ten Blanchard (2004) tłumaczy tym, że wraz ze wzrostem dochodu, Irlandczycy zwiększali równolegle konsumpcję czasu wolnego. Spadek liczby godzin pracy w Irlandii spowodowany był głównie zmniejszeniem liczby godzin przepracowanych na pracownika zatrudnionego na pełen etat, a w mniejszym stopniu przez zwiększenie liczby osób pracujących na część etatu.²

Ciekawym przykładem wydaje się być Szwecja. W 1950r., przeciętna długość czasu pracy wynosiła tam 2016 godzin (w grupie rozpatrywanych krajów niższą wielkość odnotowano tylko w USA). W ciągu kolejnych 10 lat zmniejszyła się jednak o ponad 100 godzin, a do 1980 roku o kolejne 400, do poziomu około 1500 godzin, czyli o ponad 100 godzin mniej niż w Danii, drugiej pod względem najmniejszej liczby przepracowanych godzin gospodarce w 1980 roku. Negatywny trend został wówczas jednak odwrócony i obecnie gospodarka Szwecji nie odbiega pod względem liczby przepracowanych godzin od Francji, Włoch czy Wielkiej Brytanii.³

Zaprezentowane dane statystyczne wymagają dekompozycji, pozwalającej zidentyfikować przyczyny mniejszej liczby godzin pracy w większości krajów UE w stosunku do USA. Różnice te mogą bowiem, z jednej strony, wynikać z (i) większej liczby opuszczonych tygodni z powodu urlopu, wakacji, bądź, np. zwolnień chorobowych, jak również (ii) z mniejszej liczby godzin przepracowanych w tygodniach poświęconych na pracę. Wpływ na liczbę przepracowanych godzin na pracownika może mieć również wielkość wskaźnika zatrudnienia. Lekko upraszczając, można bowiem stwierdzić, że niski wskaźnik zatrudnienia wiąże się najczęściej z relatywnie mniejszą (w stosunku do krajów z wyższym wskaźnikiem) liczbą kobiet zatrudnionych w gospodarce. Jednocześnie ko-

¹W szczególności niezaprezentowana na wykresie Grecja, gdzie liczba godzin przepracowanych w roku na pracownika jest nadal na poziomie około 2000.

²Walsh (2002) wskazuje, że w porównaniu do wielu innych krajów (np. Holandii), osoby rozpoczynające pracę na część etatu stanowiły w Irlandii znacznie mniejszą część przyrostu zatrudnienia. Z całości wzrostu zatrudnienia w latach 1988-2002, kobiety pracujące na część etatu stanowiły 25,6% (na pełen etat: 32,1%), a mężczyźni 6,2% (odpowiednio 36,2%).

³W niezaprezentowanych na powyższych wykresach pozostałych państwach UE-15 nastąpił spadek liczby przepracowanych godzin do około 1560-1570 (Belgia i Dania), 1650 (Austria i Luksemburg) i 1700 godzin (Finlandia). W Grecji, podobnie jak w Hiszpanii, Portugalii i Irlandii, spadek był znacznie mniejszy, do ok. 2000 godzin rocznie (z około 2400 godzin na początku lat 60).

biety przeznaczają – co do średniej – mniejszą liczbę godzin w roku na pracę zawodową.⁴ Rosnący wskaźnik zatrudnienia może więc często wiązać się z wchodzeniem na rynek osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin (choć przypadek USA pokazuje, że nie musi tak być zawsze).

Dekompozycję liczby godzin przepracowanych w państwach UE-15 i USA dostarcza seria Employment Outlook OECD oraz badania Faggio i Nickella (2007). Wyniki przedstawiono w tabeli 2.1.⁵

Tablica 2.1: Dekompozycja liczby godzin przepracowanych w ciągu roku w 13 państwach UE i Stanach Zjednoczonych w 2002r.

	Liczba godzin w roku przepracowanych przez pracownika	Średnia liczba godzin przepracowanych przez os. w wieku prod.	Wskaźnik zatrudnienia (%)	Średnia liczba godzin w tygodniu na pracownika	Liczba tygodni przepracowanych w roku	Wakacje i urlopy (w tyg.)	Pozostałe nieobecności (w tyg.)
Austria	1567,0	20,5	68,2	38,4	40,8	7,2	4,0
Belgia	1547,0	17,8	59,7	36,3	42,6	7,1	2,3
Dania	1462,0	21,5	76,4	36,3	40,3	7,4	4,3
Finlandia	1726,0	22,5	67,7	38,8	44,5	7,0	0,5
Francja	1459,0	17,5	62,2	36,2	40,3	7,0	4,7
Niemcy	1443,0	18,2	65,3	36,5	39,5	7,8	4,7
Irlandia	1666,0	20,8	65,0	36,3	45,9	5,7	0,4
Włochy	1599,0	17,1	55,6	37,4	42,8	7,9	1,3
Holandia	1338,0	19,1	74,5	31,8	42,1	7,5	2,4
Nowegia	1342,0	19,9	77,1	37,3	36,0	6,5	9,5
Portugalia	1697,0	22,2	68,1	40,4	42,0	7,3	2,7
Hiszpania	1813,0	20,8	59,5	38,8	46,7	7,0	
Szwecja	1581,0	22,8	74,9	38,1	41,5	6,8	3,7
Wlk. Brytania	1692,0	23,6	78,9	38,2	44,3	6,5	1,2
USA	1800,0	24,9	71,9	39,4	45,7	3,9	2,4

Źródło: Faggio i Nickell (2007) na podstawie danych OECD.

Pozostałe nieobecności: nieobecność z powodu choroby, urlopu macierzyńskiego, szkoleń, strajków i innych.

Tabela ta wskazuje, iż największa część różnicy pomiędzy USA a krajami europejskimi pod względem liczby godzin pracy wynika ze zróżnicowania długości wakacji i urlopów. We wszystkich rozpatrywanych krajach europejskich pracownicy spędzają bowiem od 2 do 4 tygodni więcej na wakacjach i urlopach niż w USA. Faggio i Nickell

⁴Różnica ta jednak niemal znika, gdy doliczy się też czas przeznaczony na pracę w domu – o czym w dalszej części rozdziału.

⁵Analizując zaprezentowane w tabeli 2.1 dane, należy pamiętać o dużym prawdopodobieństwie obciążenia tych danych błędem. Co więcej, nawet w ramach jednej organizacji (w tym przypadku OECD) wykorzystywane są czasem dane pochodzące z różnych źródeł, liczone z pomocą różnych metodologii.

(2007) wskazują, że może to wynikać z różnic w metodologii gromadzenia danych, ale jest zgodne z faktem, że wielu pracowników w USA ma tylko jeden lub dwa tygodnie płatnych wakacji, co byłoby nielegalne w niemal każdym innym kraju OECD.

W znacznie mniejszym stopniu zróżnicowanie czasu pracy tłumaczy natomiast liczba tygodni nieobecności w pracy spowodowanych innymi powodami niż wakacje i urlopy. Różnice te mogą wynikać m.in. z różnic w długości urlopów macierzyńskich oraz długości płatnego chorobowego. Mimo wszystko, obserwujemy tu większe różnice między USA a krajami europejskimi, niż wśród samych krajów europejskich. Stany Zjednoczone są więc w rozpatrywanej grupie państw krajem wyjątkowym.

Duża liczba godzin przepracowanych w Stanach Zjednoczonych w ciągu roku wynika zatem z relatywnie niewielkiej liczby tygodni przeznaczanych na wakacje, urlopy i innego rodzaju nieobecności (a w konsekwencji, z powodu dużej liczby tygodni przepracowanych) oraz wysokiej średniej liczby godzin przepracowanych na pracownika w tygodniu pracy (39,4 godziny). Jednocześnie, połączona jest ona z przekraczającą 70% stopą zatrudnienia, co oznacza również, że w porównaniu do charakteryzujących się wysoką stopą zatrudnienia państw europejskich, w USA mniej osób pracuje na część etatu.

Spośród państw europejskich wyróżnić można kilka grup (podobnego podziału dokonują Faggio i Nickell, 2007). Państwa skandynawskie (w szczególności Dania i Szwecja), jak również Holandia i Wielka Brytania, charakteryzują się relatywnie wysokim wskaźnikiem zatrudnienia, który o kilka punktów procentowych przekracza nawet omawianą wartość dla USA. Mniejsza liczba godzin przepracowanych w roku jest w tych krajach efektem, przede wszystkim, większej liczby tygodni bez pracy, a także mniejszej liczby godzin przepracowanych w tygodniu.⁶

Na przeciwnym krańcu spektrum leżą natomiast kraje śródziemnomorskie, czyli Hiszpania, Portugalia, Włochy i Grecja⁷ (pod względem charakterystyk rynku pracy do grupy tej pasuje również Belgia). Charakteryzują się one najniższym wskaźnikiem zatrudnienia wśród państw UE-15 (za wyjątkiem Portugalii), ale jednocześnie średnią liczbą godzin przepracowanych w roku na poziomie wyższym⁸ niż w największych gospodarkach europejskich (Portugalia i w mniejszym stopniu Włochy), a nawet wyższym (Hiszpania) lub zdecydowanie wyższym (Grecja) niż w USA.

Kraje Europy „kontynentalnej”, takie jak Francja, Niemcy i Austria, sytuują się pod względem wielkości wskaźnika zatrudnienia pomiędzy krajami śródziemnomorskimi a skandynawskimi. Relatywnie niska liczba godzin przepracowanych w ciągu roku przez pracownika jest w tych krajach głównie efektem największej liczby tygodni przeznaczanych na urlopy bądź nieobecności w pracy, na które to przeznaczane są tam średnio około 3 miesiące w roku (podobnie sytuacja przedstawia się w Danii). Dodatkowo ustawodawstwo (takie jak 35-godzinny tydzień pracy we Francji, czy ustawy ograniczające czas

⁶Wyjątkowo niska wartość liczby godzin przepracowanych na pracownika w Holandii jest efektem występującego tam największego w Europie udziału osób zatrudnionych na część etatu.

⁷Wskaźnik zatrudnienia w Grecji w 2002r. kształtował się na poziomie 57,7%, a liczba godzin przepracowanych na pracownika – na poziomie około 2000.

⁸Być może za wyjątkiem Włoch, co ciężko powiedzieć, gdyż dane OECD są w tym względzie niespójne.

pracy w niektórych sektorach gospodarki Niemiec) powodują, że relatywnie niska jest tam również liczba godzin przepracowanych w tygodniu podczas pozostałych 9 miesięcy.

Powyżej opisane wskaźniki w bezpośredni sposób wpływają na średnią liczbę godzin przepracowanych przez osobę w wieku produkcyjnym w tygodniu, przedstawioną w drugiej kolumnie omawianej tabeli. Im wyższy wskaźnik zatrudnienia, długość czasu pracy w tygodniu na pracownika i im krótsze urlopy oraz czas przeznaczony na pozostałe nieobecności, tym większa liczba godzin przepracowana przez osobę w wieku produkcyjnym, a w konsekwencji również tym większy dochód na osobę i dobrobyt społeczeństwa (oczywiście różnice w produktywności mogą dodatkowo zmniejszać lub powiększać różnice w dochodach per capita). Dane te w największym stopniu potwierdzają „wyjątkowość” Stanów Zjednoczonych, które charakteryzują się zdecydowanie największą liczbą godzin przepracowanych przez osobę w wieku produkcyjnym, dochodzącą do niemal 25 godzin tygodniowo, zdecydowanie wyprzedzając przodujące pod tym względem w UE-15 Wielką Brytanię Szwecję, Finlandię i Portugalię. Nie dziwi też bardzo niska wartość tego wskaźnika we Włoszech, Francji i Belgii, gdzie nie przekracza on 18 godzin w tygodniu.

2.1.2 Różnice w wielkości wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia

Tabela 2.1 pokazuje, że różnice między USA a Unią Europejską dotyczą nie tylko długości czasu pracy, ale również wielkości wskaźnika zatrudnienia. Poniższy podrozdział ma więc na celu zobrazowanie różnic w wielkości tego wskaźnika, a także w wysokości stopy bezrobocia i ewolucji obu omawianych wartości w czasie. Tabela 2.2 przedstawia kształtowanie się wskaźnika zatrudnienia w państwach Unii Europejskiej i USA w latach 1973-2005.

Warto zauważyć, że, w przeciwieństwie do rozpatrywanej w poprzednim podrozdziale liczby godzin przepracowanych na pracownika w ciągu roku, pod względem wskaźnika zatrudnienia, nie daje się zaobserwować zdecydowanych trendów zmian. Zdecydowana większość krajów charakteryzuje się niemal identyczną wielkością wskaźnika zatrudnienia w 1973 i 2005 roku.

Do wyjątków należą Irlandia i Holandia. Przypadek Irlandii, która znacząco zwiększyła swój wskaźnik zatrudnienia w latach 1995-2005, opisany zostanie szczegółowo w rozdziale czwartym. Wskaźnik zatrudnienia zwiększył się jednak o niemal dwadzieścia punktów procentowych również w Holandii. Garibaldi i Mauro (2002) wskazują, że źródłem sukcesu był tam głównie wzrost zatrudnienia na część etatu wśród kobiet w wieku 25-49 lat w sektorze usługowym.⁹ Wzrost wskaźnika zatrudnienia o ponad 5 pp. zanotowały również Stany Zjednoczone oraz Luksemburg.

Dużo większe zmiany w wartościach wskaźnika zatrudnienia zaobserwujemy za to porównując zmiany w sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Odpowiednie wskaźniki zawarto w tabeli 2.3.

⁹Co w konsekwencji przyspieszyło również spadek liczby godzin przepracowanych na zatrudnionego.

Tablica 2.2: Wskaźnik zatrudnienia (liczba osób zatrudnionych w stosunku do populacji 15-64) w 15 krajach UE i w Stanach Zjednoczonych w latach 1973-2005.

	1973	1979	1983	1990	1994	2001	2005
Austria	64,4	63,6	62,9	65,5	68,3	68,0	68,6
Belgia	60,7	58,1	54,6	57,1	55,7	59,7	61,0
Dania	75,2	75,1	71,7	77,1	72,4	75,9	75,5
Finlandia	70,0	71,1	73,2	74,1	59,9	67,7	68,0
Francja	65,9	64,4	60,8	60,6	58,4	62,0	62,3
Grecja	55,9	54,4	55,2	55,0	54,1	55,6	60,3
Hiszpania	61,0	52,8	47,1	49,9	47,4	58,8	64,3
Holandia	56,3	53,4	52,1	61,7	72,2	77,5	75,2
Irlandia	59,9	57,9	53,9	52,4	51,9	65,0	67,1
Luksemburg	64,8	64,0	62,3	60,6	63,9	72,8	brak
Niemcy	68,7	66,2	62,2	64,8	64,5	65,8	65,5
Portugalia	62,4	67,6	65,8	72,0	64,0	68,6	67,5
Szwecja	73,6	78,8	78,5	80,9	71,5	75,2	brak
Wielka Brytania	71,4	70,8	64,3	71,8	68,7	72,5	72,6
Włochy	55,1	55,6	54,5	55,7	51,5	54,9	57,5
Stany Zjednoczone	65,1	68,0	66,3	73,0	72,0	73,1	71,5
Unia Europejska	64,4	62,7	59,3	62,3	59,9	62,9	64,0

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych OECD.

Widzimy, iż w prezentowanym okresie we wszystkich krajach spadł wskaźnik zatrudnienia wśród mężczyzn, w całej UE-15 o niemal 15 pp. Co ciekawe, w grupie porównywanych państw najmniejszy spadek odnotowały właśnie Stany Zjednoczone, o 5 pp.

Utrzymanie (a nawet niewielkie zwiększenie) poziomu wskaźnika zatrudnienia w latach 1973-2005 musiało wiązać się więc ze zwiększeniem zatrudnienia wśród kobiet. Tu również zaobserwować można jednolity trend - we wszystkich państwach (za wyjątkiem Finlandii, która od początku charakteryzowała się ponadprzeciętną partycypacją kobiet w rynku pracy) wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet wzrósł o ponad 9 pp. Najsilniej zatrudnienie kobiet zwiększyła Holandia, o około 36 pp., Portugalia o 31 pp. oraz Irlandia o 25 pp. (w Irlandii, znaczący wzrost wartości wskaźnika nastąpił dopiero po 1995r.).

Porównując ewolucję wskaźnika zatrudnienia pomiędzy płciami warto zwrócić uwagę na to, że wariancja stopy zatrudnienia pomiędzy państwami jest nadal – podobnie jak w latach 70. – zdecydowanie większa w przypadku kobiet niż w przypadku mężczyzn. W 2005r., wskaźnik zatrudnienia wśród mężczyzn kształtował się bowiem w UE-15 na poziomie od 67,7% do 80,1% (12,4 pp. różnicy), natomiast wśród kobiet od 45,3% do 70,8% (25,5 pp.). Niski ogólny wskaźnik zatrudnienia w krajach śródziemnomorskich (nie licząc Portugalii) jest więc rezultatem przede wszystkim niskiej partycypacji kobiet: wskaźnik zatrudnienia mężczyzn jest tam nawet wyższy (za wyjątkiem Włoch) od średniej UE-15. Z drugiej strony, kraje skandynawskie i Holandia charakteryzują się niewielkimi różnicami w wartościach wskaźnika zatrudnienia, dzięki czemu i ogólna średnia jest wysoka.

Tablica 2.3: Wskaźnik zatrudnienia (liczba osób zatrudnionych w stosunku do populacji 15-64) w 15 krajach UE i w Stanach Zjednoczonych w latach 1973-2005 w podziale na płeć (w nawiasie kobiety).

	1973	1979	1983	1990	1994	2001	2005
Austria	82,4(bd)	80,4(47,7)	79,4(47,6)	77,7(47,1)	77,5(58,8)	76,2(59,8)	75,4(62,0)
Belgia	81,6(39,9)	75,8(40,4)	69,2(39,8)	68,4(45,7)	66,5(44,8)	68,5(50,7)	67,7(54,1)
Dania	89,0(bd)	85,9(61,2)	78,3(64,1)	82,7(65,0)	77,6(67,1)	80,2(71,4)	80,1(70,8)
Finlandia	78,1(62,3)	77,0(65,2)	77,4(69)	77,4(70,8)	61,1(58,7)	70,0(65,4)	69,4(66,5)
Francja	83,8(47,9)	79,2(49,5)	73,4(48,3)	70,3(50,9)	66,1(50,8)	69,0(55,2)	67,8(56,9)
Grecja	81,8(31,2)	78,0(31,7)	75,3(35,6)	71,7(38,5)	72,2(37,1)	70,9(41,2)	74,5(46,2)
Hiszpania	90,5(32,5)	76,6(29,5)	67,9(26,5)	68,4(31,4)	63,3(31,5)	73,8(43,8)	76,4(51,9)
Holandia	83,5(28,6)	75,2(31,2)	69,1(34,7)	75,5(47,4)	74,9(52,6)	81,5(63,9)	bd(bd)
Irlandia	86,5(bd)	82,2(32,8)	73,8(33)	69,5(33,6)	64,8(38,9)	76,0(54,0)	76,2(58,0)
Luksemburg	93,1(35,9)	88,5(39,4)	84(40,9)	76,8(43,9)	74,9(44,9)	74,9(50,8)	73,4(53,7)
Niemcy	88,8(49,7)	82,8(49,9)	76,6(47,8)	76,1(53,2)	74,0(54,7)	72,8(58,7)	71,4(59,6)
Portugalia	99,2(30,5)	86,6(49,9)	82,8(49,8)	86,1(58,8)	73,5(55,0)	76,5(61,0)	73,4(61,7)
Szwecja	86,2(60,8)	86,3(71,1)	83(73,9)	83,0(78,8)	72,2(70,7)	76,9(73,5)	bd(bd)
Wielka Brytania	90,3(52,7)	85,6(56,1)	75,9(52,6)	80,3(63,4)	75,3(62,1)	79,1(66,0)	78,6(66,8)
Włochy	81,6(bd)	78,6(29,9)	75,7(33,6)	73,7(34,2)	67,8(35,4)	68,7(41,1)	69,7(45,3)
Stany Zjednoczone	82,8(48)	81,4(54,9)	76,5(56,2)	81,2(64,9)	79,0(65,2)	79,4(67,1)	77,6(65,6)
Unia Europejska	86,5(bd)	80,7(43,0)	74,7(45)	74,8(44,0)	69,9(54,3)	71,6(54,6)	71,5(57,2)

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych OECD.

Analizując wysokość wskaźnika zatrudnienia, warto pamiętać o celach wyznaczonych przez Agendę Lizbońską. Jednym z nich było przecież osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie co najmniej 67% do 2005r. oraz co najmniej 70% do 2010r. Wiadomo już, że priorytetu dla roku 2005r. nie udało się zrealizować dla UE-15 jako całości. Założony cel spełniło bowiem tylko 8 państw (Austria, Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania), przy czym pięć z nich (Austria, Dania, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania) kryterium to spełniało już w 1994 roku, a kolejne dwa (Finlandia i Portugalia) – w 2001r., czyli już na początku wdrażania Strategii. Jedynym krajem, który osiągnął zamierzony progres w latach 2000-2005 była Irlandia, choć tam z kolei – jak pokazuje rozdział czwarty – najprawdopodobniej nie było to wynikiem wdrażania SL. Warto jednak zauważyć znaczny progres w omawianym okresie w Grecji (o niemal 5%) i Hiszpanii (o ponad 5%).

Większy progres zanotowano pod względem wysokości wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet, który w 2005 roku powinien osiągnąć 57%, a w 2010r. – 60%, zgodnie z priorytetami Agendy. Wskaźnik ten zwiększył się w UE-15 w latach 2001-2005 o 2,6 pp., osiągając poziom ponad 57% i wpisując się w trend wzrostowy obserwowany we wszystkich krajach UE od lat 70. Siedem państw spełnia już obecnie cele Strategii Lizbońskiej na rok 2010, a kolejne dwa – na rok 2005.

Kolejna tabela pokazuje trendy w poziomie wystandaryzowanej stopy bezrobocia¹⁰

¹⁰Wystandaryzowana stopa bezrobocia – liczba osób bezrobotnych jako procent cywilnej siły roboczej.

w państwach UE-15 i Stanach Zjednoczonych. Wszystkie kraje europejskie (za wyjąt-

Tablica 2.4: Wystandaryzowana stopa bezrobocia w wybranych państwach UE-15 i Stanach Zjednoczonych w latach 1965-2004.

	1965-72	1973-79	1980-87	1988-95	1996-99	2000-04
Austria	1,4	1,4	3,1	3,6	4,3	4,1
Belgia	2,3	5,8	11,2	8,4	9,2	7,3
Dania	1,7	4,1	7,0	8,1	5,3	4,8
Finlandia	2,4	4,1	5,1	9,9	12,2	9,2
Francja	2,3	4,3	8,9	10,5	11,5	9,2
Hiszpania	2,7	4,9	17,6	19,6	19,4	
Hiszpania*					15,8	11,1
Holandia	1,7	4,7	10,0	7,2	4,5	3,3
Irlandia	5,3	7,3	13,8	14,7	8,7	4,3
Niemcy Zachodnie	0,8	2,9	6,1	5,6	7,4	6,9
Portugalia	2,5	5,5	7,8	5,4	6,0	5,2
Szwecja	1,6	1,6	2,3	5,1	8,6	5,6
Wielka Brytania	3,1	4,8	10,5	8,8	6,8	5,0
Włochy	4,2	4,5	6,7	8,1	9,9	7,7
Stany Zjednoczone	4,3	6,4	7,6	6,1	4,8	5,2

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie OECD.

Gwiazdką (*) oznaczono oszacowania stopy bezrobocia doprecyzowane przez ILO.

kiem Irlandii) charakteryzują się wyższą stopą bezrobocia w latach 2000-2004 niż w latach 1965-1979, w przeciwieństwie do USA, w których omawiana wartość kształtowała się na podobnym poziomie. Co warte zauważenia, w latach 1965-1979, Irlandia była jedynym krajem obecnej UE-15 mającym wyższą stopę bezrobocia niż Stany Zjednoczone. Sytuacja ta zmieniła się jednak diametralnie w latach 80., kiedy to trend wzrostu stopy bezrobocia obserwowany od około 1973r. w krajach europejskich doprowadził do wzrostu stopy bezrobocia w prezentowanych krajach europejskich (być może za wyjątkiem Austrii) na przełomie lat 80. i 90. do poziomów niespotykanych dwadzieścia lat wcześniej. W latach 90. i na początku obecnego wieku państwa europejskie nie były w stanie zredukować bezrobocia. W latach 2000-2004 zdecydowanie niższy poziom bezrobocia niż USA miały jedynie 3 prezentowane kraje: Austria, Holandia i Irlandia, a kolejne cztery: Dania, Portugalia, Szwecja i Wielka Brytania miały wskaźnik bezrobocia na podobnym poziomie co USA.

Interesujące badanie, wiążące zmiany w liczbie godzin przepracowanych na zatrudnionego ze zmianami aktywności zawodowej i poziomu bezrobocia, przeprowadził Blan-

Cywilna siła robocza jest definiowana jako suma liczby bezrobotnych i osób zatrudnionych na stanowiskach cywilnych. Metodologia jest zgodna z proponowaną przez ILO (Międzynarodowa Organizacja Pracy, ang. *International Labour Organization*) z wyjątkiem tego, że szacunki zatrudnienia i bezrobocia opierają się na badaniach siły roboczej, które dotyczą jedynie gospodarstw prywatnych i nie biorą pod uwagę osób żyjących w różnego rodzaju instytucjach.

chard (2004). Autor ten sformułował bowiem dekompozycję pozwalającą zidentyfikować wpływ zmian w bezrobociu i aktywności zawodowej na trendy liczby godzin przepracowanych w roku w różnych krajach europejskich. Wyniki Blancharda (2004) wskazują na dwie konkluzje:

1. Większość spadku w liczbie godzin przepracowanych na osobę wynika, w sensie rachunkowym, ze spadku liczby godzin przepracowanych na pracownika, a nie z powodu wzrostu bezrobocia i spadku stóp partycypacji. Ciekawym przykładem jest Francja, kraj reprezentatywny dla innych państw europejskich, gdzie w okresie 1970-2000 liczba godzin przepracowanych na pracownika spadła o 23%, o 7 pp. wzrosła stopa bezrobocia, a stopa partycypacji wzrosła o 3 pp.
2. Spadek liczby godzin przepracowanych na pracownika spowodowany jest głównie spadkiem liczby godzin przepracowanych przez pracowników zatrudnionych na pełny etat, a nie wzrostem liczby osób pracujących na część etatu.¹¹ Autor ponownie podaje przykład Francji, w której na początku lat 70. średnia długość czasu pracy pracowników zatrudnionych na pełen etat wynosiła 45,9 godzin, a następnie spała do 39,5 w 1999r., a do dalszego spadku doszło z powodu wprowadzonego w 1998r. 35-godzinnego tygodnia pracy (możliwe jest jednakże „obchodzenie” tego prawa).

2.1.3 Elastyczność rynków pracy

Różnice w długości czasu pracy, wskaźniku zatrudnienia i stopie bezrobocia mogą być, w pewnym stopniu, efektem różnic w elastycznościach rynku pracy. Poniższy podrozdział będzie więc miał na celu scharakteryzowanie elastyczności rynków pracy w krajach europejskiej piętnastki i USA.

Zagadnienie elastyczności rynków pracy jest istotne w kontekście tematu raportu, gdyż stopień elastyczności owych rynków decyduje o efektywności rynków i determinuje tempo reakcji gospodarki (zarówno przedsiębiorców jak i pracowników) na zmieniające się środowisko. Elastyczność może być, w szczególności, traktowana jako zdolność rynku do przywrócenia dawnego, bądź osiągnięcia nowego, stanu równowagi w następstwie wystąpienia zewnętrznych wobec niego zaburzeń (Lewandowski et al., 2008). Jako przykład takich zaburzeń podać można np. szok naftowy, który dwukrotnie dotknął, m.in., kraje Europy Zachodniej w latach 70., czy załamanie rynku rosyjskiego, które spowodowało perturbacje na rynkach Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej pod koniec lat 90.

Różnice w elastyczności rynków pracy zaprezentowane zostaną tu na podstawie indeksów wolności gospodarczej, takich jak „Index of Economic Freedom” Heritage Foundation, „Economic Freedom of the World” Instytutu Fräsera, czy też indeksów pochodzących z serii „Doing Business” Banku Światowego. Konstrukcja tych indeksów zapre-

¹¹Wyjątkiem jest tu Holandia.

zentowana zostanie w dalszej części bieżącego podrozdziału; warto się jednak wcześniej zastanowić, dlaczego w istocie mogą one być miernikiem elastyczności, a uwzględnione w nich czynniki mogą mieć wpływ na rynek pracy.

Indeksy wolności gospodarczej związane są z elastycznością rynku pracy, gdyż mierzą one w dużej mierze skalę występujących na tym rynku sztywności, czy to po stronie popytu (a więc sztywności co do możliwych zmian nakładu pracy), czy też podaży (ograniczenia przepływów między aktywnością a biernością zawodową oraz nieelastyczny czas pracy). Sztywności te bezpośrednio wpływają na poziom zatrudnienia i bezrobocia oraz powodują, że absorpcja szoków makroekonomicznych może trwać dłużej, niż to konieczne (por. Lewandowski et al., 2008). Potencjalny wpływ czynników uwzględnianych w indeksach wolności gospodarczej na rynek pracy jest zatem następujący:¹²

1. **Płaca minimalna.** Istnienie płacy minimalnej powoduje, że występuje usztywnienie płac od dołu. Sytuacja, gdy wysokość płacy minimalnej przekracza produktywność pewnej grupy pracowników, powodować może spadek zatrudnienia. Siła oddziaływania płacy minimalnej jest więc zależna od jej wysokości w relacji do rozkładu produktywności – im więcej osób nisko produktywnych (a więc, np. osoby bez doświadczenia zawodowego lub wykonujące najprostsze prace), tym większe konsekwencje podwyżki płacy minimalnej. Wpływ na siłę jej oddziaływania mają również inne mechanizmy usztywniające wynagrodzenia.
2. **Regulacje dotyczące zwalniania i zatrudniania pracowników.** Czynniki te regulowane są najczęściej przez prawo pracy. Wysokość odprawy, długość okresu wypowiedzenia, obowiązek poinformowania organów zewnętrznych o planowanych zwolnieniach wpływają na wysokość kosztów rotacji pracowników, które ponoszone są przez firmy, prowadzą więc w efekcie do sztywności popytowych. Przepływy pracowników na rynkach charakteryzujących się wysokimi kosztami mogą być mniejsze, w konsekwencji prowadząc do nieoptymalnego wykorzystania czynnika pracy.
3. **Elastyczność czasu pracy.** Jest to również czynnik regulowany przez prawo pracy. Większe możliwości zatrudnienia pracowników w niestandardowy sposób, takich jak praca na część etatu, praca w niestandardowych godzinach czy telepraca, z jednej strony wpływają na wielkość podaży pracy, gdyż włączają w rynek pracy osoby słabiej z nim związane, takie jak osoby dopiero wchodzące na rynek pracy, starsze czy wychowujące dzieci. Z drugiej strony zwiększa się też możliwość szybkiej reakcji firm na zmiany w sytuacji gospodarczej.

Heritage Foundation opiera swój indeks wolności gospodarczej (*Index of Economic Freedom*) na danych z serii „Doing Business” Banku Światowego. Stworzono wskaźnik składający się z 4 składników:

¹²Na podstawie opracowania Lewandowskiego et al. (2008).

- płacy minimalnej w relacji do średniej wartości dodanej na pracownika;
- sztywności w zakresie godzin pracy;¹³
- trudności związanych ze zwalnianiem pracowników;¹⁴
- kosztów związanych ze zwalnianiem pracowników.¹⁵

Tabela 2.5 przedstawia liczbę punktów uzyskanych zgodnie z powyższą metodologią (maksymalna liczba punktów możliwych do zdobycia to 100, gdzie 100 oznacza rynek skrajnie elastyczny, a 0 – skrajnie nieelastyczny). Kraje są uszeregowane od najlepszego wyniku do najgorszego. W drugiej kolumnie zaprezentowano miejsce kraju w rankingu światowym uwzględniającym wszystkie 10 kategorii wskaźnika wolności gospodarczej.¹⁶ Nie jest on, co prawda, bezpośrednim tematem poniższego rozdziału, ale warto pamiętać, że na rynek pracy (a w konsekwencji również na jego elastyczność) wpływają nie tylko regulacje samego rynku pracy, ale w różnym stopniu także elastyczności innych rynków.

Tablica 2.5: Liczba punktów (na 100 możliwych) za wolność rynku pracy i miejsce w ogólnym światowym rankingu według Index of Economic Freedom z roku 2007.

Nr	Kraj	Wolność pracy	Ranking ogólny	Nr	Kraj	Wolność pracy	Ranking ogólny
1	Dania	99,9	12	9	Holandia	57,4	15
2	Stany Zjednoczone	92,0	6	10	Hiszpania	56,2	28
3	Wielka Brytania	80,3	7	11	Austria	55,1	26
4	Irlandia	80,3	3	12	Luksemburg	54,7	14
5	Włochy	73,5	61	13	Grecja	54,0	86
6	Belgia	69,3	17	14	Niemcy	51,1	22
7	Francja	63,6	60	15	Finlandia	48,0	16
8	Szwecja	62,0	33	16	Portugalia	46,7	50

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie Index of Economic Freedom 2007.

Spośród krajów Unii Europejskiej, wyższą elastycznością rynku pracy niż USA pochwalić może się tylko Dania. Model duńskiego rynku pracy, nazwany *flexicurity*, uznawany jest w obecnym momencie za wzorcowy w Unii Europejskiej i promowany w ramach Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Łączy on w sobie łatwość zatrudniania i zwal-

¹³Czy praca w nocy i weekendy jest obłożona restrykcjami, czy tydzień pracy może składać się z 5,5 dnia, czy tydzień pracy może zostać rozciągnięty do 50 godzin i więcej na czas 2 miesięcy w roku, czy płatne wakacje trwają 21 dni czy mniej.

¹⁴Wyróżniono 8 czynników wskazujących na to, czy zwolnienia wiążą się z koniecznością uzyskania zgodny ze strony rządu lub stron trzecich.

¹⁵Opiera się na 3 mierzalnych czynnikach – długość obowiązkowego okresu wypowiedzenia, wysokość obowiązkowej odprawy i wysokość kary, jaką pracodawca musi płacić za zwolnienie pracownika.

¹⁶Łatwość prowadzenia działalności, otwartość handlowa, fiskalizm, wielkość rządu, polityka monetarna, łatwość inwestycji, rynek finansowy, poszanowanie praw własności, korupcja i wolność rynku pracy.

niania pracowników, stabilność dochodu dzięki zasiłkom wypłacanym w trakcie bezrobocia, duży nacisk na aktywne polityki rynku pracy motywujące do podjęcia pracy (obligatoryjne niemal od początku okresu bezrobocia), upowszechnienie nietypowych form zatrudnienia i współdziałanie związków zawodowych, pracodawców i rządu w sprawach związanych z rynkiem pracy. Bardziej szczegółowy opis tego modelu przedstawiono w kolejnym podrozdziale.

Warto zauważyć, że na kolejnych dwóch miejscach znajdują się USA i Wielka Brytania, czyli kraje charakteryzujące się również najwyższymi wskaźnikami zatrudnienia w grupie porównywanych 16 państw. Na czwartym miejscu znalazła się natomiast Irlandia, której rynek pracy przeszedł od połowy lat 90. znaczące zmiany (także pod względem wielkości wskaźnika zatrudnienia) – co pokazuje rozdział czwarty. Kolejne pozycje w rankingu nie są już tak intuicyjne, analizując indeks warto mieć jednak na uwadze następujące fakty:

1. Ranking wolności rynku pracy tworzony jest od 2005 roku, a zmiany w zakresie regulacji mogą mieć wpływ na rynek pracy w bardziej długofalowej perspektywie.
2. Na wysokość wskaźnika zatrudnienia wpływ ma wiele czynników, nie tylko elastyczność rynku pracy. Włochy są, na przykład, państwem, które mimo wysokiej pozycji w rankingu elastyczności rynku pracy zajmuje dopiero przedostatnie miejsce w grupie omawianych państw pod względem ogólnego indeksu wolności gospodarczej. Być może to w jakimś stopniu tłumaczy niski wskaźnik zatrudnienia, jaki obserwuje się w tym kraju.
3. Warto pamiętać o ograniczeniach tego typu indeksów. Po pierwsze, badają one jedynie wycinek złożonej rzeczywistości. Po drugie, nie badają one związków przyczynowo-skutkowych. Większa wolność gospodarcza lub większa elastyczność rynków nie zawsze musi bowiem przekładać się na wyższy wzrost gospodarczy, wyższy wskaźnik zatrudnienia czy niższą stopę bezrobocia.

Institut Fradera skomponował natomiast swój – relatywnie podobny do *Index of Economic Freedom* – indeks *Economic Freedom of the World* z wykorzystaniem 6 składników:

- wysokość płacy minimalnej w stosunku do średniej wielkości wartości dodanej na pracownika;
- regulacje odnośnie zatrudniania i zwalniania pracowników;¹⁷
- poziom centralizacji negocjacji;¹⁸

¹⁷Wskaźnik ten oparto na następującym pytaniu ankietowym ze skalą odpowiedzi 1–7: „Koszt zatrudnienia lub zwalniania pracowników jest determinowany przez regulacje (=1) czy przez pracodawców (=7).

¹⁸Wskaźnik oparto na pytaniu ankietowym ze skalą odpowiedzi 1–7: „Płace w twoim kraju ustalane są poprzez scentralizowany proces negocjacji (=1) czy indywidualnie przez każdą firmę (=7)”.

- koszt zatrudnienia;¹⁹
- koszt zwolnienia pracownika;²⁰
- długość obowiązkowej służby wojskowej.²¹

W każdej z powyższych kategorii, do uzyskania było 10 punktów, przy czym maksymalna wartość oznaczała rynek skrajnie elastyczny, a niska wartość – rynek skrajnie nieelastyczny. Tabela 2.6 przedstawia kraje UE-15 oraz USA uszeregowane względem uzyskanej oceny od „najlepszego” (tj. najbardziej elastycznego) do „najgorszego”. W czwartej kolumnie przedstawiono miejsce poszczególnych krajów na arenie światowej pod względem ogólnej wartości indeksu *Economic Freedom of the World*.²²

Tablica 2.6: Liczba punktów (na 10 możliwych) za wolność rynku pracy oraz miejsce w ogólnym światowym rankingu według *Economic Freedom of the World* w 2006r.

Nr	Kraj	Regulacje		Nr	Kraj	Regulacje	
		rynku pracy	Ranking ogólny			rynku pracy	Ranking ogólny
1	Stany Zjednoczone	8,29	8	9	Belgia	5,14	44
2	Dania	7,71	13	10	Hiszpania	5,13	32
3	Wielka Brytania	7,42	5	11	Portugalia	4,89	47
4	Luksemburg	6,63	21	12	Austria	4,57	15
5	Irlandia	6,45	10	13	Szwecja	4,51	33
6	Holandia	6,37	16	14	Finlandia	4,34	14
7	Włochy	5,95	49	15	Grecja	4,32	54
8	Francja	5,65	45	16	Niemcy	3,99	17

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie *Economic Freedom of the World* 2008.

Porównując oba rankingi warto zauważyć, że zarówno grupa państw z najbardziej elastycznym rynkiem pracy, jak i z najmniej elastycznym, nie zmieniła się (co zresztą, przy dość podobnej konstrukcji obu indeksów, nie powinno dziwić). Stany Zjednoczone znalazły się, obok Danii i Wielkiej Brytanii, ponownie w czołówce rankingu. Warto zauważyć również, że owe trzy kraje z największą elastycznością rynków pracy (oraz dodatkowo Irlandię) cechuje również największa ogólna wolność gospodarcza. Wynik ten potwierdzony został przez oba rankingi.

¹⁹Wskaźnik oparto na wynikach badań Banku Światowego. Koszty te uwzględniają wydatki na składki społeczne, podatki, a także koszt obowiązkowych świadczeń na emeryturę, składki chorobowe, opiekę zdrowotną, urlopy macierzyńskie, płatne wakacje, itd.

²⁰Długość czasu wypowiedzenia, wielkość odprawy, wielkość kar związanych ze zwolnieniem pracownika.

²¹Im dłuższa, tym niższy ranking.

²²A więc uwzględniające: wielkość rządu, poszanowanie praw własności, jakość polityki pieniężnej, wolność handlu międzynarodowego i regulacje rynku kredytowego, rynku pracy i przedsiębiorczości.

2.2 Przyczyny różnic między USA a UE-15

Poprzedni podrozdział przedstawił podstawowe charakterystyki rynku pracy krajów unijnej piętnastki i Stanów Zjednoczonych, szczególnie nacisk kładąc na występujące między nimi różnice. W poniższym podrozdziale podjęta zostanie natomiast próba wyjaśnienia tych różnic. Ponieważ największe różnice, i to z całkowicie jednostronnym kierunkiem, między UE-15 a Stanami Zjednoczonymi zauważono w długości czasu pracy, dlatego też poniższy podrozdział skoncentruje się głównie na tym zagadnieniu.

Problem zróżnicowania podaży pracy pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a krajami europejskimi zajmował i nadal zajmuje uwagę wielu autorów. Różnice w długości czasu pracy wyjaśniane są poprzez różnice w podatkach, wpływ związków zawodowych, nierówności płacowe oraz szeroko rozumiane normy społeczne.

2.2.1 Rola podatków

Schettkat (2003) i Prescott (2004) próbują wyjaśnić zróżnicowanie pomiędzy USA a Europą poprzez wpływ podatków. Wysokość stawek podatkowych obciąża bowiem dochód z pracy, redukując dochód pracownika, przez co zmniejsza jego chęć do pracy. Reakcją na opodatkowanie pracy może być więc zmniejszenie jej podaży. Z drugiej strony, podatki zwiększają też ceny dóbr dostępnych na rynku, a przez to powodują, że wzrasta konkurencyjność produkcji dóbr w gospodarstwach domowych, co w konsekwencji prowadzi do zwiększania podaży pracy w domu, która nie jest wliczana do liczby godzin przepracowanych przez pracowników w gospodarce, a produkt powstały w wyniku tej pracy nie wlicza się do produktu krajowego brutto.

Prescott (2004), z pomocą skonstruowanego przez siebie kalibrowanego dynamicznego modelu inwestycji i podaży pracy stwierdza, że niemal całą różnicę pomiędzy podażą pracy w USA a we Francji i Niemczech przypisać można różnicom ich systemów podatkowych. Potwierdzeniem tego miałyby być fakt, iż na początku lat 70. różnice między tymi krajami zarówno w podatkach, jak i podaży pracy były dużo mniejsze.

Schettkat (2003) porównuje sytuację na rynkach pracy w USA i Niemczech. Poza-płacowe koszty pracy są nie tylko wyższe, ale i proporcjonalne do płacy w Niemczech, natomiast w USA raczej nie są one proporcjonalne. Zabezpieczenie socjalne w Niemczech jest hojniejsze, a co więcej, podatki dochodowe i podatki od sprzedaży (czyli w Niemczech VAT) są tam wyższe niż w Stanach Zjednoczonych, co w sumie prowadzi do tego, że klin podatkowy jest tam również wyższy. Z tego powodu, dla gospodarstw domowych w Niemczech bardziej opłacalna może być „produkcja domowa” (np. uprawa warzyw w ogródku) oraz pozarynkowe zapewnianie sobie niektórych usług (np. gastronomicznych), a dla Amerykanów kupno ich na rynku (i w konsekwencji dłuższa praca). Potwierdzeniem powyższych rozważań może być tabela 2.7, która wskazuje na to, że Niemcy i Amerykanie (jak również kobiety i mężczyźni w każdym z tych krajów) pracują średnio rocznie niemal podobną liczbę godzin, a obserwowane różnice wynikają z różnego podziału czasu pracy pomiędzy pracą zawodową i pracą w domu.

Tablica 2.7: Czas pracy domowej i zawodowej, średnia liczba godzin w tygodniu, dla lat 1992-1994, w populacji w wieku 18-64 lat.

	USA	Niemcy	USA	Niemcy
	Mężczyźni		Kobiety	
Całkowity czas pracy	53,2	53,1	52,2	53,8
Praca zawodowa	39,1	35,2	25,4	17,7
Prace domowe	14,1	17,9	26,8	36,1

Źródło: Schettkat (2003).

W literaturze przedmiotu, tak silny nacisk Schettkata (2003) i Prescottta (2004) na rolę podatków w wyjaśnianiu różnic podaży pracy jest szeroko krytykowany (por. Faggio i Nickell, 2007; Blanchard, 2004). Wskazuje się bowiem, że w przekrojowej grupie krajów europejskich relacja między spadkiem liczby godzin a wzrostem podatków jest w najlepszym razie słaba. Podważana jest również zakładana przez Prescottta wysoka elastyczność podaży pracy, która nie znajduje potwierdzenia w wypadku mężczyzn w żadnych innych badaniach, a i w wypadku kobiet jest jedynie częściowo potwierdzana (por. Alesina et al., 2005). Otrzymane przez Prescottta wyniki mogą być też również efektem pominięcia istotnych zmiennych objaśniających.²³

Blanchard (2004), w formie kontrargumentu dla rozumowania Prescottta (2004), wskazuje na Irlandię, gdzie średnia liczba godzin przepracowanych przez jednego pracownika spadła w latach 1970-2000 o około 25%, czyli zgodnie z trendami europejskimi. Te zmiany nie były jednak spowodowane ani trudną sytuacją na rynku pracy (wręcz przeciwnie, jak pokazuje rozdział czwarty, od początku lat 90. zatrudnienie wzrosło tam niemal dwukrotnie), ani tym bardziej wzrostem podatków (które wzrosły o około 3% w porównaniu do 8% wzrostu w USA).

Dane przekrojowe analizują, w poszukiwaniu związku między podażą pracy a wysokością podatków, również Alesina et al. (2005). Przeprowadziwszy pięć różnych regresji dla pięciu różnych zestawów danych i zmiennych, udało im się w trzech przypadkach otrzymać istotny statystycznie związek między podażą pracy (mierzoną rocznym czasem pracy) a wysokością podatków. Stwierdzają oni jednak następnie, iż przyjęcie perspektywy czasowej osłabia ten związek, gdyż tendencja do obniżania czasu pracy jest stała i

²³Dodatkowo, do omawianych wyników można też mieć następujące zarzuty. Po pierwsze, Prescott (2004) porównuje wyłącznie kraje G-7, i to tylko w dwóch okresach czasu (1970-74; 1993-96), co daje w rezultacie zaledwie 14 obserwacji do wyjaśnienia modelem. Po drugie, okres początkowy 1970-74, „który został wybrany, gdyż jest to najwcześniejszy okres, dla którego dostatecznie dobre dane są dostępne, umożliwiające przeprowadzenie analiz”, był również okresem kryzysu naftowego. Różne kraje doświadczyły kryzysu w różnym stopniu oraz odpowiedziały na ów szok na różne sposoby. Lata 1970-1974 mogły być więc niefortunny wybrany punktem odniesienia. Po trzecie, pominięcie zmiennych demograficznych i *rozkładu podaży pracy* (przede wszystkim według wieku i wykształcenia) jest najprawdopodobniej znaczącym błędem. Efekty te mogły wpłynąć na podaż pracy podobnie jak reformy podatkowe, sztucznie zwiększając oszacowane w modelu efekty i prowadząc do nieuzasadnionego wniosku, iż to w istocie zmiany stóp podatkowych spowodowały całość obserwowanego efektu.

praktycznie niezmienna na przestrzeni ostatnich 35 lat, natomiast wzrost podatków w krajach europejskich przypadał zasadniczo tylko na pierwszą połowę rozpatrywanego okresu. Co więcej, badania na danych panelowych pokazują statystyczną nieistotność omawianego związku.

Bez względu na wyniki badań na szeregach czasowych, w literaturze przedmiotu podkreśla się też niezgodność estymacji dokonywanych na poziomie mikro i makro. Okazuje się bowiem, iż elastyczności podaży pracy, szacowane na poziomie makro, są dużo wyższe niż na poziomie mikro (czego przykładem może być opisywane powyżej badanie Prescottta). Fakt ten tłumaczyć można w dwojaki sposób. Po pierwsze, być może pominięto pewne zmienne (takie jak hojność systemu świadczeń społecznych, ochrona miejsc pracy czy siła związków zawodowych), których działanie może dodatkowo zmniejszać czas pracy. Po drugie, Alesina et al. (2005) wskazuje na możliwość istnienia „mnożnika społecznego” (*social multiplier*), tzn., że może istnieć pozytywna zależność między użytecznością czerpaną z pracy lub rozrywki, a liczbą osób, które wspólnie z nami to robią.²⁴ Jak zauważa Corneo (2005), w USA nie tylko dużo więcej się pracuje, ale i znacznie więcej ogląda telewizji (co jest rozrywką indywidualną, niewymagającą udziału innych osób). Sformułowana przez Corneo teoria sugeruje, że może to oznaczać, że różne kraje mogły znaleźć się w różnych równowagach: w USA jest to równowaga bardziej „indywidualistyczna”, natomiast w większości krajów europejskich – bardziej „społeczna”. W istocie, zaoszczędzony przez Europejczyków czas pracy i oglądania telewizji pożytkowany jest przez częstsze spotkania z rodziną, przyjaciółmi i/lub znajomymi.

Podsumowując – zróżnicowanie poziomu podatków pomiędzy krajami UE a USA w niewielkim stopniu wyjaśnia różnice w poziomie podaży pracy. Badania wskazujące na duże znaczenie tego czynnika krytykowane są bowiem za błędne założenia (jak zbyt wysoka elastyczność podaży pracy) lub za pominięcie istotnych zmiennych objaśniających.

2.2.2 Wpływ związków zawodowych na charakterystyki czasu pracy

Alesina et al. (2005), wskazując na problem pominiętych zmiennych w badaniach objaśniających proces redukcji czasu pracy poprzez podatki, w pierwszej kolejności wymieniają potencjalnie duże znaczenie związków zawodowych w kształtowaniu się tego zjawiska. W bieżącym podrozdziale omówimy zatem, jak czynnik ten może wpływać na podaż pracy w gospodarce.

W ogólności, oddziaływanie związków zawodowych na podaż pracy może przebiegać dwoma kanałami: poprzez sztuczne zawyżanie płac i w konsekwencji zmniejszanie poziomu zatrudnienia, a także poprzez narzucanie odgórnych ograniczeń dotyczących czasu pracy (np. 35-godzinny tydzień pracy we Francji). Analizując dwa modele rynku pracy, bez związków i ze związkami zawodowymi, Alesina et al. (2005) dochodzą do następujących wniosków:

1. Ograniczenia czasu pracy same w sobie zawsze prowadzą do zmniejszenia zysków

²⁴Dokładniejszy opis tego zjawiska zawarto w podrozdziale dotyczącym kultury i norm społecznych.

firm, a wprowadzenie związków zwiększa wartość produktu przypadającego na jednostkę czasu pracy i jednocześnie zmniejsza produkt przypadający na jednego pracownika.

2. Łączny czas pracy w sytuacji istnienia związków zawodowych jest krótszy, niż gdy tych nie ma. Z drugiej strony, użyteczność pracowników jest wtedy większa, a zyski firm - mniejsze.
3. Negatywne szoki makroekonomiczne skłaniają związki zawodowe do skracania czasu pracy, aby zachować stały poziom zatrudnienia w przedsiębiorstwie.

Regresja długości czasu pracy względem miary uzwiązkowienia zwraca istotny statystycznie wynik w postaci silnej negatywnej korelacji pomiędzy tymi zmiennymi, co najmniej tak silnej, jak ta pomiędzy długością czasu pracy a krańcowymi stawkami opodatkowania. Niestety, z uwagi na wysoką wartość współczynnika korelacji między poziomem krańcowych stawek podatkowych, a uzwiązkowaniem i, co za tym idzie, niebezpieczeństwo współliniowości, trudno jest bezpośrednio porównać wpływ podatków i uzwiązkowienia. Badania panelowe pokazują jednak, że związki zawodowe i ogólnie pojęte instytucje rynku pracy mają większe znaczenie dla wyjaśnienia omawianych różnic pomiędzy Europą a Stanami Zjednoczonymi, niż zróżnicowanie stawek podatkowych.

Alesina et al. (2005) wskazują, że znaczenie związków zawodowych i regulacji rynku pracy nie jest stałe w czasie. Wpływ związków zawodowych wzrósł bowiem w okresie szoków makroekonomicznych w latach 70. i 80., co mogło być także związane z dojściem do władzy partii lewicowych (wiosna 1968r. we Francji czy jesień 1969r. we Włoszech).

Obok tego, jak związki zawodowe wpływają na długość czasu pracy, istotne jest też to, dlaczego w ogóle podejmują się one tych działań. Pierwsze z wyjaśnień, dostarczane bezpośrednio przez Alesinę et al. (2005) jest następujące: związki zawodowe pragną utrzymać stałą ilość członków (ponieważ, np., ich wielkość wpływa na ich siłę polityczną, takie są oczekiwania pracowników, itd.), dlatego w okresach recesji dążą do skrócenia czasu pracy, aby ratować swoich członków przed zwolnieniem. Mogą one również stanowić narzędzie koordynacji powszechnie występujących wśród pracowników dążeń do redukcji czasu pracy (co byłoby zgodne z argumentami Blancharda (2004) o wpływie efektu dochodowego na podaż pracy). Wreszcie, przy założeniu, że dla związków zawodowych istotny jest wzrost płac realnych, żądania zmniejszania czasu pracy (bez obniżania płac) mogą w pewnych okresach być dla związków zawodowych jedynym możliwym do prze-forsowania rozwiązaniem.

2.2.3 Normy społeczne i kultura

Potencjalną przyczyną obserwowanych różnic między Europą a USA pod względem podaży pracy może być też różnica uwarunkowań kulturowych, prowadząca do zróżnicowanych zachowań gospodarstw domowych. Zagadnienie podziału pracy wewnątrz gospodarstw domowych jest przy tym oczywiście interesujące z punktu widzenia niniejszego

opracowania, gdyż może ono jednocześnie tłumaczyć niższą partycypację kobiet w rynku pracy w krajach UE niż w USA, a także mniejszą liczbę godzin przepracowywanych przez kobiety, które w rynku pracy już uczestniczą. Właśnie od tej strony podeszli do omawianego zagadnienia Burda et al. (2006). Rozszerzyli oni standardową analizę empiryczną zróżnicowania podaży pracy w krajach rozwiniętych o wymiar nierówności pomiędzy płciami w podziale czasu pracy, który jest przecież ważnym czynnikiem różnicującym USA od krajów europejskich. Wyniki badania Burdy et al. (2006) wskazują, że stopień nierówności pomiędzy płciami jest znacząco większy w którymkolwiek z wziętych pod uwagę krajów europejskich, niż w USA.

Burda et al. (2006) wskazują na ciekawy fakt, przywoływany już wcześniej w tabeli 2.7 bazującej na wynikach Schettekata (2003) – średnia liczba godzin przeznaczanych na pracę w szerszym tego słowa znaczeniu (zarówno pracę zawodową, jak i pracę w domu) jest, mniej więcej, równa dla kobiet i mężczyzn. Interesujące jest to szczególnie z tego powodu, że na poziomie zagregowanym różnice pomiędzy płciami są zdecydowanie mniejsze, niż w ramach płci.

Zaobserwowana niezależność czasu szeroko rozumianej pracy od płci wskazuje, że musi istnieć jakiś mechanizm, który sprawia, że w różnych krajach i w różnych warunkach ekonomicznych kobiety i mężczyźni decydują się zgłaszać taką samą całkowitą podaż pracy. Burda et al. (2006) próbują wyjaśnić zaistniałą sytuację nieformalnymi kontraktami zawieranymi przez małżeństwa, dotyczącymi podziału obowiązków i wykorzystania czasu. Mogą być one rezultatem specjalizacji (wyżej produktywna, a więc i więcej zarabiająca osoba pracuje na rynku pracy) i chęcią sprawiedliwego podziału ról w małżeństwie (a więc i w miarę podobnego zaangażowania pracy). Jeśli tylko kontrakty te są przestrzegane i żadna ze stron nie jest wyraźnie słabsza w procesie negocjacji, to mąż i żona tyle samo czasu spędzać będą na rozrywce i innych, nie będących pracą, czynnościach, a więc równocześnie będą tyle samo pracować. Autorzy wskazują jednak, że mimo iż wyjaśnienie to wydaje się być sensowne i intuicyjne, jest ono falsyfikowane przez fakt, że niezmienniczość liczby godzin przepracowanych pomiędzy płciami dotyczy także singli i osób pozostających w związkach nieformalnych. Autorzy dochodzą więc do wniosku, że musi istnieć narzędzie koordynacji w postaci norm społecznych, które „regulują” całkowity czas pracy. Presja społeczna albo konformizm w stosunku do norm społecznych powodują, że osłabia się oddziaływanie rynkowych bodźców i indywidualnych preferencji. W rezultacie, czas przeznaczany na pracę jest dość podobny zarówno między płciami, jak i pomiędzy jednostkami.

Podobny w swojej wymowie jest artykuł Algana i Cahuca (2003), w którym przeciwstawione sobie zostały dwa modele rodziny: nuklearnej oraz wielopokoleniowej (rozszerzonej). Autorzy ci wnioskujeją na podstawie swojego modelu zakładającego współistnienie produkcji rynkowej oraz produkcji domowej „dobra rodzinnego”, iż w obliczu spadku ceny dóbr trwałego użytku, w typowym przypadku (obserwowanym zarówno w UE, jak i w USA) następować będzie realokacja czasu pracy kobiet z produkcji domowej w kierunku rynku pracy najemnej. Dokładnie tak jest w przypadku rodziny nuklearnej; w przypadku rodziny rozszerzonej pojawiają się jednak dodatkowe efekty związane z

podażą pracy osób starszych. „Jeśli więzi rodzinne są silne, (...) wzrost podaży pracy ze strony kobiet wiązać się będzie ze (...) spadkiem podaży pracy [starszych] członków rodziny rozszerzonej”. Efekt ów pozwala zrozumieć, dlaczego w krajach śródziemnomorskich oraz niektórych krajach Europy „kontynentalnej” (zwłaszcza Belgii), gdzie dominuje wzorzec rodziny wielopokoleniowej, tak niska jest podaż pracy ze strony osób starszych.

Blanchard (2004) zauważył z kolei, że wzrost dochodów w Europie przełożył się na większą liczbę godzin wolnych, podczas gdy Amerykanie zwiększyli konsumpcję. Zmniejszenie liczby godzin przepracowanych w Europie może być więc wynikiem innych preferencji. Alternatywne rozwiązanie pokazali z kolei Alesina et al. (2005). Autorzy ci – odnosząc się do argumentu Blancharda – zadali pytanie, czy szeroko pojęta kultura zaczęła dywergować dopiero w latach 70., a jeśli tak, to dlaczego tak dramatycznie? Alesina et al. (2005) wskazują, że dowody na wpływ samej kultury wydają się być bardzo słabe, a wytłumaczeniem może być też wspomniany już wcześniej „mnożnik społeczny”. Spadek liczby godzin przepracowanych w Europie (być może, choć niekoniecznie, w wyniku wzrostu podatków) spowodował, że satysfakcja z czasu wolnego wzrosła, a „mnożnik społeczny” spowodował dalszy wzrost popytu na czas wolny w sytuacji, gdy przyjaciele, znajomi i członkowie rodziny mają go więcej. Jako przykład występowania „mnożnika społecznego” podano rozkład czasu pracy w tygodniu w różnych krajach. Autorzy wskazują, że można znaleźć wiele dobrych powodów na zróżnicowanie godzin pracy w dniu (wyjście poza standardową pracę od 8 do 16 lub 9-17) i w tygodniu (dla niektórych pracowników wolne dwa inne dni w tygodniu).²⁵ Dzięki takim rozwiązaniom na ulicach byłoby mniej korków, a w środkach komunikacji publicznej byłby mniejszy tłok. Mimo to, we wszystkich wysoko rozwiniętych krajach wolne są sobota i niedziela, co w opinii autorów świadczy o tym, że wśród ludzi występuje komplementarność we wspólnym spędzaniu czasu wolnego (lub pracy).

Burda et al. (2006) podobny mechanizm opisują jako zjawisko strategicznej komplementarności: jeżeli jednostki preferują spędzanie czasu wolnego raczej w towarzystwie innych osób niż samemu, wtedy pojawia się komplementarność między nimi; jeżeli ktoś spodziewa się, że inni będą pracowali dużo, to on także pracuje dużo, gdyż kosztem, który traci, jest czas wolny spędzany samotnie (który nie przedstawia dla niego dużej wartości). W przeciwnym wypadku, jeśli jednostka spodziewa się, że inni będą mieli dużo odpoczynku, czas wolny staje się bardziej wartościowy. Występowanie takiej komplementarności może prowadzić do wielu stanów równowagi (pomiędzy czasem przeznaczonym na pracę i na czas wolny), a o tym, czy dane społeczeństwo w danej równowadze się znajduje mogą decydować historia gospodarki (jak np. szoki naftowe) czy też instytucje. W USA zatrudnieni pracują i konsumują relatywnie dużo, a przez to mają mniej czasu na szeroko pojętą rozrywkę, która często redukuje się wówczas do oglądania telewizji (zob. też Corneo, 2005). W Europie pracuje się natomiast i konsumuje mniej, a za to poświęca

²⁵O ile wolną niedzielę wyjaśnić można faktem długiej tradycji chrześcijańskiej, o tyle wolna sobota to efekt zmian w ostatnich 60 latach; równie dobrze wolnym dniem mógłby być np. poniedziałek.

więcej czasu na aktywności towarzyskie.

Alesina et al. (2005), próbując wyjaśnić fenomen spadku liczby godzin przepracowanych na pracownika, wskazują na kilka innych potencjalnych wytłumaczeń. Opierając się na niemieckich danych na temat satysfakcji, wskazują oni, że mniej godzin przepracowanych wiązało się z większą satysfakcją z życia (co do wartości średniej, bez podziału względem dochodu). Powyższa zależność utrzymuje się nawet w sytuacji, gdy dochód nie jest stały, lecz spada wskutek mniejszej liczby przepracowanych godzin. Oparte na danych z Eurobarometru (próba państw europejskich) badanie Alesiny et al. (2005) potwierdza występowanie tego zjawiska, bez względu na to, czy pod uwagę brane są też różne zmienne instrumentalne lub kontrolne. Ich wyniki wskazują zatem, iż Europejczycy wydają się być szczęśliwsi dzięki temu, że pracują mniej. Z drugiej strony powstaje jednak pytanie, czy w pełni internalizują oni makroekonomiczne efekty mniejszej liczby godzin pracy, takie jak wolniejszy rozwój gospodarek w porównaniu do krajów rozwijających się, czy też potencjalny spadek znaczenia Europy jako potęgi gospodarczej w dłuższym okresie.

Różnice kulturowe zauważyć można również w badaniach ankietowych przeprowadzonych na reprezentatywnych próbach pracowników. W badaniach tych pracownicy ze Stanów Zjednoczonych wykazują generalnie znacząco większą chęć do pracowania dodatkowej liczby godzin niż pracownicy z krajów UE-15. Na drugim ekstremum znajdują się natomiast Niemcy (Bell i Freeman, 1994).

2.2.4 Podsumowanie przyczyn różnic w długości czasu pracy

Wydaje się, że zagadnienie zróżnicowania czasu pracy między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską nie doczekało się jednoznacznego, szeroko akceptowanego wyjaśnienia. Wskazać można jednak szereg czynników, które mogą mieć wpływ na omawiane zagadnienie, i dla których stwierdzono istnienie możliwego do zmierzenia wpływu, przynajmniej w części przypadków. Podatki wydają się mieć dużo mniejsze znaczenie niż przypisuje się im w pracy Prescottta (2004), tym niemniej mogą one wpływać na alokację pracy między pracą zarobkową a pracą w domu. Działalność związków zawodowych oraz nadmierne, usztywniające rynek pracy regulacje, mogą prowadzić do zmniejszenia liczby godzin pracy, a jednocześnie zwiększać koszt pracy. Normy społeczne i kulturowe, choć trudne do zmierzenia, wydają się mieć znaczenie z tego względu, że jednostki podejmują decyzje nie tylko na podstawie wyborów indywidualnych, ale także wyborów grupy społecznej, której są członkami. Analizując różnice długości czasu pracy pomiędzy USA a Europą, których wyjaśnieniu poświęcony został bieżący rozdział, warto pamiętać, że dotyczą one głównie czasu przeznaczanego na pracę zawodową (co jest łatwiejsze do zmierzenia niż czas poświęcany na pracę w domu). Zsumowanie czasu pracy przeznaczanego na pracę zawodową i pracę w domu powoduje, że większość różnic pomiędzy poszczególnymi krajami (jak i płciami) dramatycznie spada lub wręcz znika.

2.3 Polityki rynku pracy w Danii

Jak wskazują, m.in., dokumenty Odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz omówione powyżej indeksy wolności gospodarczej, model rynku pracy, który wypracowała Dania, prowadzi do największej elastyczności, a przez to pozwala najefektywniej wykorzystywać czynnik pracy. Przedstawmy zatem poszczególne charakterystyki tego modelu.

Okazuje się, iż niemal wszystkie wskaźniki rynku pracy Danii są lepsze niż we wszystkich pozostałych państwach UE, jak również w Stanach Zjednoczonych. Dania charakteryzuje się bowiem zdecydowanie najwyższym (obok Holandii) wskaźnikiem zatrudnienia, wynoszącym w 2005 roku 75,5% (a więc przekraczającym o 5,5 pp. cel SL na 2010r., a także o 11 pp. średnią dla UE-15 oraz o 4 pp. wartość dla Stanów Zjednoczonych), co jest wynikiem przekraczającego 80% wskaźnika zatrudnienia wśród mężczyzn i 70% wśród kobiet (cel SL przekroczony o 10 pp.). Co więcej, bezrobocie kształtuje się poniżej 5% i należy do najniższych w Europie. Rankingi indeksów wolności gospodarczej wskazują na duński rynek pracy jako najbardziej elastyczny w Unii Europejskiej. Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest liczba godzin przepracowanych na pracownika w ciągu roku, która jest w Danii relatywnie niska, nawet jak na standardy UE (choć i tak wyższa niż we Francji czy Włoszech).

Zaprezentowane powyżej charakterystyki rynku pracy, a także niemal dwukrotny spadek stopy bezrobocia w latach 1993-1999 (z 10,2% do 5,2%), powodują uzasadnione zainteresowanie przeprowadzonymi w Danii w latach 90. reformami rynku pracy. Charakterystyki te sugerują też pytanie, czy duński system, zwany „flexicurity”, może być też skuteczny w zwalczaniu bezrobocia i zwiększaniu wskaźnika zatrudnienia, a więc w realizowaniu celów Strategii Lizbońskiej w innych krajach.

Studium przypadku duńskiego modelu rynku pracy jest ciekawe do przedstawienia również z tego powodu, że jest podejściem promowanym przez Komisję Europejską. Cytując jeden z dokumentów Komisji,²⁶ „[p]odstawowe zasady podejścia *flexicurity* są zgodne w bardzo dużym stopniu z głównymi elementami Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Promuje ona aktywną odpowiedź na wyzwania globalizacji. *Flexicurity* opiera się na wysokiej jakości szkoleniach siły roboczej, co jest kolejnym z priorytetów nowej strategii. W szczególności, Zalecenie 21 z *Employment Guidelines* podkreśla rolę promowania elastyczności połączonej ze stabilnością zatrudnienia i redukcją segmentacji rynku pracy, z uwzględnieniem roli partnerów społecznych”.

Model „flexicurity”, którego nazwa bierze się z kluczowych cech systemu, a więc elastyczności rynku pracy (ang. *flexibility*) i zapobieganiu zjawiskom wykluczenia społecznego i biedy, a także dbaniu o spójność społeczną poprzez system transferów społecznych (ang. *security*), zapoczątkowany został w Danii pierwszymi reformami w 1994 roku. Zmiany te były efektem znacznego wzrostu stopy bezrobocia w latach 1990-1993 i miały koncentrować się na trzech rzeczach: elastycznym rynku pracy, skutecznych aktywnych politykach rynku pracy i współgrających z nimi pasywnych politykach rynku

²⁶http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flex_meaning_en.htm.

pracy. Głównymi zmianami w ramach reformy były:²⁷

- wprowadzenie dwóch okresów – czteroletniego okresu pasywnego (podczas którego bezrobotny uprawniony jest do zasiłku i ma prawo uczestniczyć w aktywnych politykach rynku pracy (ALMP) przez 12 miesięcy) i trzyletniego okresu aktywnego (podczas którego następuje proces aktywizacyjny);
- decentralizacja prowadzenia polityki pracy tak, by władze lokalne mogły dostosować ją do lokalnych zapotrzebowań, a nawet do zapotrzebowań jednostki w ramach indywidualnych planów (w szczególności w stosunku do osób długotrwale bezrobotnych);
- zwiększenie wymogów odnośnie poszukiwania zatrudnienia, nacisk na pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe oferowane przez służby zatrudnienia;
- wprowadzenie trzech rodzajów urlopów: na opiekę nad dzieckiem²⁸, na kontynuowanie edukacji oraz urlop bez specjalnej przyczyny. Celem tej części reformy było zwiększenie rotacji zatrudnienia.

Wprowadzenie tego typu reform, a w szczególności związanego z nimi aspektu zabezpieczenia socjalnego (*security*) wiązało się ze wzrostem kosztów. Udział wydatków na polityki rynku pracy w PKB był więc w Danii najwyższy w OECD, kształtując się między 7% w momencie najwyższego bezrobocia w 1993r. a 4,5% pod koniec lat 90., co stanowiło niemal dwukrotność średniej dla Unii Europejskiej i OECD, a kilkukrotność średniej dla USA. Wydatki na aktywne polityki rynku pracy kształtowały się na poziomie około 1,2-1,5% pod koniec lat 90. (Calmfors et al., 2001), co również było jednym z najwyższych poziomów w UE, porównywalnym jedynie z innymi krajami skandynawskimi i Holandią. Najwyższe w omawianej grupie krajów były jednak wydatki na pasywne polityki rynku pracy, a więc głównie zasiłki dla bezrobotnych.

W rezultacie zmian Dania wyróżnia się obecnie wysokimi przepływami między zatrudnieniem i bezrobociem, relatywnie krótkimi przeciętnymi okresami stażu w danym miejscu pracy oraz krótkimi okresami bezrobocia (Bukowski et al., 2006).

Co ważne, duński system rynku pracy jest nieustannie unowocześniany na podstawie badań ewaluacyjnych. Okres pasywny, który stwarzał bodźce do opóźnienia powrotu na rynek pracy, był stopniowo skracany od 1996 roku, a w 2003 roku został całkowicie zlikwidowany, więc bezrobotny od razu jest zobligowany do uczestnictwa w ALMP. Zbyt duża popularność urlopów (Plougmann i Madsen, 2002), która spowodowała znaczny wzrost kosztów, a nie przyczyniła się do zrealizowania celu rotacji zatrudnienia (długotrwale bezrobotni zajęli niewiele wakatów, a ponadto pojawił się problem „wąskiego gardła” w niektórych sektorach z powodu nadmiernego korzystania z urlopów, por. Jensen,

²⁷Na podstawie: Bukowski et al. (2006), Bredgaard i Larsen (2005), Madsen (1999).

²⁸Urlop będący rozszerzeniem urlopu macierzyńskiego.

2000), spowodowało ograniczenie urlopów macierzyńskich (ponownie jednak wydłużonych w 2003 i 2005 roku) oraz likwidację urlopów edukacyjnych i naukowych.

Wspierano za to te polityki rynku pracy, które okazały się najbardziej skuteczne. Badania ewaluacyjne wskazywały na rolę pośrednictwa pracy prowadzonego przez służby zatrudnienia (por. Bukowski et al., 2006). Zindywidualizowane programy doradztwa zawodowego i aktywizacyjne, dopasowane do potrzeb danej jednostki, jak i potrzeb lokalnego rynku pracy, jak również szkolenia w miejscu pracy i praktyki zawodowe powodowały wzrost prawdopodobieństwa podjęcia zatrudnienia przez osoby bezrobotne, także długotrwale. Bukowski et al. (2006) wskazują, na podstawie Madsena (1999), na 5 przyczyn sukcesu duńskich reform rynku pracy:

1. Integracja polityki pasywnej z aktywną, zarówno na poziomie operacyjnym, poprzez prowadzenie obu rodzajów polityk przez urzędy pracy, jak i na poziomie indywidualnym, poprzez nałożenie wymogu uczestnictwa w programach aktywizacyjnych i sankcje wobec bezrobotnych nie wywiązujących się z tego obowiązku, co doprowadziło do wzrostu podaży pracy.
2. Intensywne przepływy na rynku pracy, związane z niskim stopniem ochrony prawnej pracownika i wynikającymi stąd niskimi kosztami zwolnień, a także (w mniejszym stopniu), wspierającymi rotację miejsc pracy, programami urlopów.
3. Decentralizacja polityki rynku pracy, w szczególności poprzez ustalanie jej priorytetów na szczeblu lokalnym.
4. Zaangażowanie partnerów społecznych.
5. Szereg czynników zewnętrznych wobec rynku pracy, jak przewaga małych i średnich przedsiębiorstw wśród pracodawców, dobrze rozwinięty system edukacji publicznej, także dla osób już pracujących.

Nie ulega wątpliwości, że model „flexicurity” odniósł w Danii sukces i spełnił pokładane w nim nadzieje. Promowanie go przez Komisję Europejską i OECD stawia jednak pytanie, czy możliwa jest jego implementacja (i czy byłaby ona skuteczna) także w innych krajach europejskich. Odpowiedź na tak zadane pytanie wykracza poza zakres tego opracowania, warto jednak pamiętać o czynnikach, które umożliwiły jego wprowadzenie i osiągnięcie zamierzonych efektów w Danii.

Ważnym czynnikiem umożliwiającym implementację była wielkość gospodarki i struktura przedsiębiorstw. Dania jest bowiem krajem niewielkim (także w skali europejskiej), w którym dominują małe i średnie przedsiębiorstwa. Ten drugi czynnik powoduje względnie dużą rotację na rynku pracy. Reformy były też szczególnie efektywne ze względu na fakt, iż elastyczność zatrudniania i zwalniania oraz możliwość stosowania różnych form zatrudnienia (jak np. praca na część etatu) jest ważniejsza dla małych przedsiębiorstw niż

dla dużych firm.²⁹

Duże rozdrobnienie firm powoduje też, że negocjacje płacowe odbywają się w dużej mierze na poziomie zdecentralizowanym. Wydaje się także, że kluczowym elementem dla możliwości wprowadzenia tych reform była długa tradycja dialogu społecznego w Danii (o roli dialogu społecznego świadczyć może również przypadek Irlandii), dająca z jednej strony możliwość dopracowania reformy, a z drugiej – co ważniejsze – poparcie i zrozumienie społeczne. O wielkości zaufania do obecnych instytucji rynku pracy świadczą badania mierzące obawy odnośnie utraty pracy. Tylko 9% Duńczyków obawia się utraty ich obecnej pracy, co jest najniższym wskaźnikiem w Europie. Jednocześnie 68% uważa, że znalezienie innej pracy będzie proste, a tylko 25%, że trudne (w całej UE 35% uważa, że nie sprawi to problemu, natomiast trudności widzi 48%).

Doświadczenia duńskie pokazują także, że model funkcjonuje nie tylko dzięki odpowiedniemu prawu odnośnie zatrudniania i zwalniania połączonemu z hojnym systemem zasiłków dla bezrobotnych. Istotną rolę odgrywają w nim bowiem również zachęty do podejmowania szkoleń i pracy oraz sankcje (głównie w formie pozbawienia prawa do zasiłku) w momencie, gdy bezrobotny nie podejmuje wystarczających wysiłków w celu znalezienia nowego miejsca pracy.

Kluczowa wydaje się także elastyczność samego systemu. Jest on przecież poddawany nieustannym ewaluacjom i niemal co roku korygowany. Złe rozwiązania, z punktu widzenia celu osiągnięcia wysokiego wskaźnika zatrudnienia i niskiej stopy bezrobocia, są likwidowane (tak jak okres pasywny czy część urlopów), natomiast zwiększa się priorytet rozwiązań, które odniosły największy sukces.

2.4 Rynek pracy w Polsce na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej

Poniższy podrozdział ma na celu zaprezentowanie charakterystyk rynku pracy w Polsce na tle Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Słowenii, Słowacji i Węgier, a przy okazji porównanie owych charakterystyk z charakterystykami całej Unii Europejskiej. W przeciwieństwie jednak do porównania z pierwszej części, nie jest możliwe, z oczywistych powodów, zaprezentowanie dynamiki zmian na przestrzeni ostatnich 40 lat. Analiza skoncentruje się więc – z konieczności – na okresie ostatnich 10-13 lat.

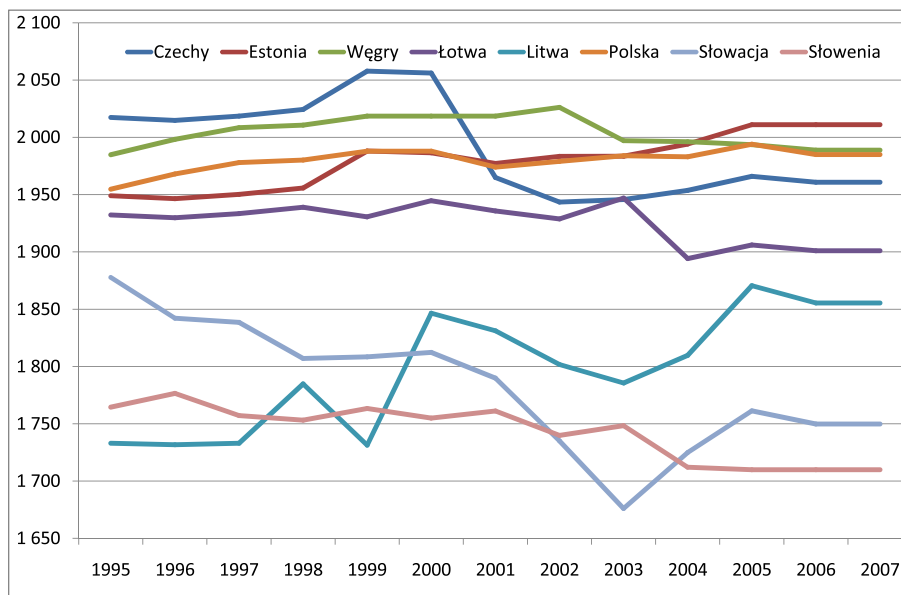
Zgodnie z konwencją przyjętą przy opisywaniu krajów UE-15 i USA, poniższa część opracowania rozpocznie się od porównania średniej liczby godzin przepracowanych na pracownika.³⁰ Wykres 2.3 prezentuje zatem kształtowanie się liczby godzin przepraco-

²⁹Dzieje się tak z powodu niepodzielności i tzw. bryłowości pracy: zatrudniający, np., 4 pracowników pracodawca, zatrudniając piątego, podnosi zatrudnienie o 25%.

³⁰Poniższy wykres został opracowany na podstawie danych GGDC, gdyż OECD nie dostarcza informacji odnośnie wszystkich interesujących nas w tym podrozdziale państw. Różnice metodologiczne, jak i konieczna w celu uzyskania tego typu danych estymacja, powodują, że przy porównaniach wyników powinien być zachowany pewien margines błędu.

wanych na pracownika w 8 nowych państwach członkowskich UE.

Rysunek 2.3: Liczba godzin przepracowanych na pracownika w 8 nowych krajach członkowskich w latach 1995-2007.



Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych GGDC.

W przeciwieństwie do państw UE-15, brak jest tu wyraźnych trendów w kształtowaniu się liczby godzin przepracowanych na pracownika w ciągu roku. Z drugiej strony, należy jednak pamiętać o krótszym szeregu czasowym. Osiem nowych krajów członkowskich wydaje się dzielić na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią Czechy, Węgry, Polska, Estonia i Łotwa, charakteryzujące się średnią liczbą godzin przepracowanych w roku przez pracownika na poziomie 1900-2000, wyższym niż w USA, a w skali UE-15 porównywalnym tylko z Grecją. Druga grupa, do której należy Słowacja, Słowenia i Litwa, ma wartość owego wskaźnika na poziomie Portugalii, niewiele tylko niższym niż w USA, a znacznie wyższym niż średnia dla UE-15.

Tabela 2.8 prezentuje kształtowanie się wielkości współczynnika zatrudnienia w 8 omawianych krajach, w porównaniu do średniej dla Unii Europejskiej w latach 1998-2007.

Nowe państwa członkowskie (NMS-8 – *New Member States*) charakteryzowały się zdecydowanie niższym wskaźnikiem zatrudnienia niż kraje UE-15, jedynie Słowenia w momencie wejścia do Unii Europejskiej nie „zaniżała” średniej unijnej pod tym względem. Sytuacja poprawiła się jednak w ciągu następnych dwóch lat. W roku 2007 żadne państwo nie spełniało jeszcze, co prawda, celów wyznaczonych przez Strategię Lizbońską na rok 2010, bliskie temu były jednak Estonia, Łotwa i Słowenia.

Na przestrzeni ostatnich 10 lat najmniej korzystnymi wartościami wskaźnika zatrudnienia charakteryzuje się Polska. W 2005r. jedynie 52,8% Polaków w wieku produk-

Tablica 2.8: Współczynnik zatrudnienia w 8 nowych państwach członkowskich oraz średnia dla UE-15, UE-25 i UE-27.

	1998	2001	2005	2007
Czechy	67,3	65,0	64,8	66,1
Estonia	64,6	61,0	64,4	69,4
Litwa	62,3	57,5	62,6	64,9
Łotwa	59,9	58,6	63,3	68,3
Polska	59,0	53,4	52,8	57,0
Słowenia	62,9	63,8	66,0	67,8
Słowacja	60,6	56,8	57,7	60,7
Węgry	53,7	56,2	56,9	57,3
UE-15	61,4	64,1	65,4	67,0
UE-25	61,2	62,8	64,0	65,8
UE-27	61,2	62,6	63,6	65,4

Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostatu.

cyjnym pracowało, co oznaczało 4,2 pp., mniej nawet niż we Włoszech, najgorszym pod tym względem kraju UE-15. Bukowski et al. (2007) wskazali, że o wielkości luki zatrudnieniowej pomiędzy UE-15 a Polską zdecydowała głównie niska partycypacja w rynku pracy osób starszych, które opuszczają rynek permanentnie, oraz niższy wskaźnik aktywności zawodowej osób młodych, opóźniających swoje wejście na rynek pracy.

Kolejna tabela 2.9 prezentuje dezagregację wskaźnika zatrudnienia względem płci.

Tablica 2.9: Współczynnik zatrudnienia wśród mężczyzn i kobiet (w nawiasie) w 8 nowych państwach członkowskich oraz średnia dla UE-15, UE-25 i UE-27.

	1998	2001	2005	2007
Czechy	76,0(58,7)	73,2(56,9)	73,3(56,3)	74,8(57,3)
Estonia	69,6(60,3)	65,0(57,4)	67,0(62,1)	73,2(65,9)
Litwa	66,2(58,6)	58,9(56,2)	66,1(59,4)	67,9(62,2)
Łotwa	65,1(55,1)	61,9(55,7)	67,6(59,3)	72,5(64,4)
Polska	66,5(51,7)	59,2(47,7)	58,9(46,8)	63,6(50,6)
Słowenia	67,2(58,6)	68,6(58,8)	70,4(61,3)	72,7(62,6)
Słowacja	67,8(53,5)	62,0(51,8)	64,6(50,9)	68,4(53,0)
Węgry	60,5(47,2)	62,9(49,8)	63,1(51,0)	64,0(50,9)
UE-15	71,2(51,6)	73,1(55,0)	73,0(57,8)	73,0(59,7)
UE-25	70,6(51,8)	71,4(54,3)	71,4(56,6)	73,0(58,6)
UE-27	70,3(52,0)	70,9(54,3)	70,8(56,3)	72,5(58,3)

Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostatu.

Większość nowych państw członkowskich UE charakteryzuje się różnicą rzędu kilkunastu punktów procentowych pomiędzy wskaźnikami zatrudnienia mężczyzn i kobiet. Jedynie połowa kobiet w wieku produkcyjnym pracuje w Polsce i na Węgrzech (dane za

rok 2007), co w skali UE-15 porównywalne jest jedynie z najgorszymi pod tym względem państwami śródziemnomorskimi.

Warto zauważyć, że nowe państwa członkowskie UE osiągnęły w 2007 roku (co do średniej) taki sam wskaźnik zatrudnienia wśród mężczyzn, jak średnia dla krajów piętnastki, o czym świadczy równa wartość wskaźnika dla krajów UE-15 i UE-25. Można więc stwierdzić, że luka zatrudnieniowa w całej grupie państw w 2007r. była wyłącznie efektem mniejszej partycypacji kobiet w rynku pracy.

Ostatnie 3 lata to okres intensywnej redukcji stopy bezrobocia we wszystkich (poza Węgrami) nowych państwach członkowskich UE, co obrazuje tabela 2.10. W latach 2001-

Tablica 2.10: Stopa bezrobocia w nowych krajach członkowskich UE.

	1998	2001	2005	2007
Czechy	6,4	8,0	7,9	5,3
Estonia	9,2	12,4	7,9	4,7
Litwa	13,2	16,5	8,3	4,3
Łotwa	14,3	12,9	8,9	6,0
Polska	10,2	18,3	17,8	9,6
Słowacja	12,6	19,3	16,3	11,1
Słowenia	7,4	6,2	6,5	4,9
Węgry	8,4	5,7	7,2	7,4
UE-15	9,3	7,2	8,1	7,0
UE-25	9,4	8,4	8,9	7,2
UE-27		8,5	8,9	7,1

Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostatu.

2007 stopę bezrobocia najbardziej obniżyły kraje bałtyckie, czyli Litwa (o 74%), Estonia (o 62%) i Łotwa (o 53%). W Polsce, czwartym kraju po tym względem w prezentowanej grupie państw, bezrobocie spadło o 48%, ale niemal całość redukcji miała miejsce w ostatnich 3 latach.

Na podstawie tabeli 2.10 łatwo zauważyć, iż kraje NMS-8 dzielą się na dwie grupy pod względem wysokości obserwowanych w nich stóp bezrobocia. Z jednej strony, Polska i Słowacja od początku dekady charakteryzują się zdecydowanie najwyższą stopą bezrobocia w grupie omawianych krajów, która zredukowana została dopiero w ciągu ostatnich 3 lat, ale nadal należy do najwyższych w Unii Europejskiej. Pozostałe 5 państw (nie licząc Węgier) ma natomiast stopy bezrobocia niższe od średniej unijnej.

W kolejnych tabelach (2.11, 2.12) przedstawiona została pozycja nowych państw członkowskich w rankingach wolności gospodarczej. Pod względem wolności rynku pracy omawiane kraje cechują się mniejszą elastycznością niż najlepsze kraje UE-15, natomiast w kategorii całkowitej wolności gospodarczej, w opinii zarówno Heritage Foundation, jak i Instytutu Frasera, najlepiej prezentuje się Estonia, należąca do europejskiej i światowej czołówki. Polska, niestety, w porównaniu z całą grupą krajów NMS-8,

Tablica 2.11: Liczba punktów (na 100 możliwych) za wolność rynku pracy i miejsce w ogólnym światowym rankingu według Index of Economic Freedom z roku 2007.

Nr	Kraj	Wolność pracy	Ranking ogólny	Nr	Kraj	Wolność pracy	Ranking ogólny
1	Łotwa	70,0	38	5	Litwa	57,9	21
2	Węgry	65,3	52	6	Polska	54,3	90
3	Słowacja	64,2	36	7	Estonia	49,8	11
4	Czechy	63,6	39	8	Słowenia	46,7	76

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie Index of Economic Freedom 2007.

Tablica 2.12: Liczba punktów (na 10 możliwych) za wolność rynku pracy i miejsce w ogólnym światowym rankingu według Economic Freedom of the World za roku 2006.

Nr	Kraj	Regulacje rynku pracy	Ranking ogólny	Nr	Kraj	Regulacje rynku pracy	Ranking ogólny
1	Węgry	5,9	28	5	Czechy	5,2	63
2	Słowacja	5,5	20	6	Litwa	4,8	31
3	Estonia	5,4	11	7	Polska	4,6	69
4	Łotwa	5,3	40	8	Słowenia	4,3	88

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie Economic Freedom of the World 2008.

a przez to także UE-25, wypada w tej kategorii najgorzej. Pod względem elastyczności rynku pracy wynik Polski porównywalny jest z wynikiem Litwy i Estonii, a także Grecji czy Niemiec. W przypadku naszego kraju uwagę zwraca się w szczególności na fakt, iż wysokie są pozapłacowe koszty zatrudnienia pracownika oraz, że występują trudności w zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników, które powodują, że firmy boją się zatrudniać nowych pracowników. Koszty zwalniania pracowników oraz wysokość płacy minimalnej ocenione zostały natomiast umiarkowanie pozytywnie.

Podsumowując, w krajach NMS-8 dokonał się od początku obecnej dekady znaczący postęp pod względem charakterystyk rynku pracy. W większości z nich wzrósł bowiem wskaźnik zatrudnienia, a ponadto we wszystkich (poza Węgrami) doszło do redukcji stopy bezrobocia. W kontekście stopnia dotychczasowej realizacji celów i priorytetów Strategii Lizbońskiej związanych z rynkiem pracy, najlepiej prezentują się Czechy, Estonia, Łotwa i Słowenia, które nie odstają już od średniej krajów piętnastki w żadnym z omawianych wymiarów. W najgorszym stopniu postulaty owe realizowane są natomiast w Polsce i na Słowacji. Oznacza to, że zakres potrzebnych zmian w zakresie rynku pracy jest w naszym kraju nadal bardzo duży.

2.5 Podsumowanie

Celem bieżącego rozdziału było zobrazowanie charakterystyk rynków pracy w Unii Europejskiej i USA oraz dynamiki zachodzących w nich zmian. O ile bowiem w latach 60.

rynki pracy krajów UE-15 oraz USA cechowały się dość podobnym poziomem wskaźnika zatrudnienia, stopy bezrobocia i liczby godzin przepracowanych w roku przez pracowników, tak sytuacja ta zmieniła się diametralnie w latach 70. i 80. W Europie doszło wówczas do znacznego spadku wskaźnika zatrudnienia, znacząco zwiększyła się stopa bezrobocia, a zarysowany już nieco wcześniej trend spadku liczby godzin przepracowanych na pracownika nabrał rozpędu. W Stanach Zjednoczonych natomiast, mimo iż wskutek szoku naftowego wskaźnik bezrobocia również wzrósł w omawianym okresie, to stopa bezrobocia wzrosła tylko chwilowo, i to o wiele mniej niż w UE-15. Co więcej, liczba godzin przepracowanych przez pracownika w ciągu roku pozostała na (w przybliżeniu) niezmiennym poziomie. Lata 90. i początek obecnego wieku przyniosły, co prawda, poprawę na europejskich rynkach pracy, lecz nie udało się w pełni nadrobić dystansu dzielącego kraje UE i USA. Na tle krajów UE-15 Stany Zjednoczone są bowiem krajem wyjątkowym pod względem charakterystyk rynku pracy: łączą one wysoką stopę zatrudnienia, niskie bezrobocie, wysoką elastyczność rynku pracy oraz bardzo wysoki wskaźnik liczby godzin przepracowanych na pracownika w ciągu roku.

Spośród krajów Unii Europejskiej najlepiej wygląda sytuacja na rynku pracy w Danii. Wprawdzie liczba godzin pracy na zatrudnionego w roku należy tam do najniższych w Europie, ale zarówno pod względem wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn, stopy bezrobocia, jak i elastyczności rynku pracy, kraj ten należy do ścisłej czołówki światowej, często zajmując pod tym względem nawet (jak np. w rankingu *Heritage Foundation*) pierwsze miejsce. Zaimplementowany tam system polityk rynku pracy „flexicurity”, zapewniający jednocześnie elastyczność rynku pracy, jak i bezpieczeństwo socjalne pracowników, traktowany jest w ramach Odnowionej Strategii Lizbońskiej za wzór do naśladowania dla pozostałych krajów UE.

Analizując charakterystyki rynków pracy krajów UE, wyróżnić można kilka podgrup tych krajów. Kraje skandynawskie i Holandia (a także, w trochę mniejszym stopniu, Wielka Brytania i Irlandia) cechują się relatywnie wysokimi wskaźnikami zatrudnienia (szczególnie kobiet) i niskimi stopami bezrobocia. Kraje śródziemnomorskie mają natomiast relatywnie niską stopę zatrudnienia (za wyjątkiem Portugalii), która jest efektem przede wszystkim bardzo niskiej partycypacji kobiet w rynku pracy. Liczba godzin przepracowanych na pracownika bliska jest w krajach śródziemnomorskich (za wyjątkiem Włoch) wartości dla USA, a w wypadku Grecji nawet ją przekracza. Kraje Europy „kontynentalnej”, jak Francja i Niemcy, znajdują się pod względem zatrudnienia i bezrobocia pomiędzy tymi ekstremami. Charakteryzują się natomiast bardzo niską liczbą godzin przepracowanych średnio przez jednego pracownika w ciągu roku.

Przeprowadzona w tym rozdziale analiza trendów rozwojowych poszczególnych charakterystyk rynku pracy miała na celu umożliwienie odpowiedzi na pytanie: „czy europejski rynek pracy staje się najbardziej konkurencyjnym rynkiem pracy w krajach rozwiniętych?”. Doświadczenia pierwszych 5 lat po szczycie lizbońskim z 2000r. wskazują jednak, że ambitnych założeń Agendy z pewnością nie uda się, niestety, w pełni zrealizować. Europejskie rynki pracy nadal charakteryzują się bowiem (co do średniej) niższymi wskaźnikami zatrudnienia, wyższą stopą bezrobocia, mniejszą elastycznością i krótszym

czasem pracy niż USA. Wydaje się, że aby to zmienić, ważniejszy może być nie tyle plan strategiczny dla całej Unii Europejskiej, a przede wszystkim podjęcie działań w krajach mających najmniej korzystne charakterystyki rynku pracy, takich jak – spośród krajów UE-15 – Włochy, Grecja, Hiszpania i Belgia, a także – spośród krajów NMS-8 – Polska i Słowacja.

Relatywnie dużą heterogenicznością charakteryzują się również nowe kraje członkowskie. Dzięki dynamicznej poprawie sytuacji na rynku pracy od początku obecnej dekady w większości z nich wskaźnik zatrudnienia kształtuje się obecnie na poziomie wyższym, a stopa bezrobocia na poziomie niższym niż w krajach piętnastki. Wyjątkami są Polska, Słowacja, a także w mniejszym stopniu Węgry. W krajach tych, wskaźnik zatrudnienia jest, niestety, zdecydowanie najniższy, a stopa bezrobocia najwyższa w UE, choć warto też zanotować znaczącą poprawę po 2005 roku.

Szczegółowe zalecenia dla polityk rynku pracy w Polsce wykraczają poza ramy tego opracowania. Bardziej pomocna może być w tym względzie seria raportów „Zatrudnienie w Polsce” (Bukowski et al., 2007, 2008), stworzona przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Instytut Badań Strukturalnych. Niemniej jednak, z punktu widzenia Polski, absolutnie kluczowe dla realizacji postulatów Strategii Lizbońskiej jest zwiększenie wskaźnika zatrudnienia. W 2007r. jedynie połowa kobiet w wieku produkcyjnym uczestniczyła w rynku pracy, co jest wynikiem o 10 punktów procentowych niższym od zamierzeń Agendy i jednym z najgorszych w całej rozszerzonej Unii Europejskiej. Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do udziału osób w wieku do 25 lat, a także osób w późnym wieku produkcyjnym (55-64 lata). Z tego właśnie powodu zahamowanie procesu dezaktywizacji zawodowej osób w wieku powyżej 50 lat powinno być w Polsce jednym z najważniejszych priorytetów polityki gospodarczej.

Rozdział 3

Czy UE staje się innowacyjną gospodarką opartą na wiedzy?

Celem bieżącego rozdziału jest zweryfikowanie, w jakim stopniu gospodarki Państw UE są w chwili bieżącej, po pierwsze, innowacyjne, oraz po drugie, oparte na wiedzy, a także omówienie obserwowanych trendów zmian w ostatnich latach – indukowanych przecież w znacznej mierze przez wdrażanie Strategii Lizbońskiej.

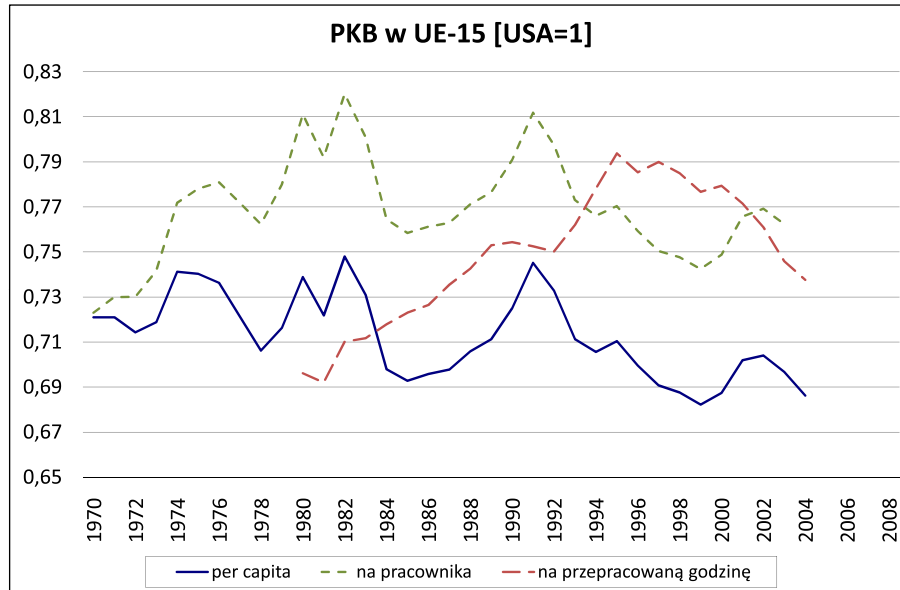
Zasadne jest rozróżnienie między innowacyjnością gospodarki a jej oparciem na wiedzy. Innowacyjność oznacza bowiem umiejętność zwiększania swojej produktywności poprzez wdrażanie wymyślanych przez siebie nowych produktów, technologii, koncepcji oraz metod zarządzania. Oparcie gospodarki na wiedzy oznacza natomiast stopniowe odejście od tradycyjnej produkcji rolniczej i przemysłowej na rzecz nowoczesnych technologii sektora przemysłu i usług. Gospodarka oparta na wiedzy to gospodarka, gdzie w powszechnym użyciu są technologie teleinformatyczne i komputerowe, gdzie powszechny jest dostęp do internetu oraz telefonii komórkowej oraz gdzie pracownicy – w ramach kształcenia ustawicznego – stale udoskonalają i uaktualniają swoje kwalifikacje.

Opisane powyżej rozróżnienie przyjmowane będzie przez cały bieżący rozdział. Należy zwrócić uwagę, czym *nie* są oba te zjawiska. Przede wszystkim, zdefiniowana tak jak powyżej innowacyjność opiera się zawsze na własnych innowacjach, a nie innowacjach przychodzących z za granicy, mimo iż te drugie też mogą przecież znacząco oddziaływać na produktywność kraju. Oparcie gospodarki na wiedzy nie jest też automatycznie związane ze wzrostem produktywności (choć na ogół tak jest): w niektórych krajach możemy mieć przecież do czynienia z relatywnie wysoko produktywnym przemysłem „tradycyjnym” oraz dużymi przychodami z handlu międzynarodowego. Należy też pamiętać, iż korelacja wskaźników oparcia gospodarek na wiedzy z ich produktywnością nie wystarczy, by stwierdzić zależność przyczynową, opisującą źródła wzrostu produktywności: przyczynowość odwrotna jest również ważnym zjawiskiem. Bardziej produktywne, bogatsze społeczeństwa mogą sobie po prostu pozwolić na zakup większej liczby produktów wysokiej technologii niż społeczeństwa, w których produktywność jest niższa.

3.1 Teoria ekonomii o wpływie innowacyjności gospodarek oraz ich oparcia na wiedzy na produktywność

Punktem startowym rozważań bieżącego rozdziału jest diagnoza poziomu produktywności w krajach Unii Europejskiej. Na wykresie 3.1 przedstawiono, jak poziom ten kształtował się w latach 1970–2005r., wykorzystując trzy miary produktywności: (i) PKB per capita, (ii) PKB na jednego pracownika, oraz (iii) PKB na przepracowaną godzinę.

Rysunek 3.1: Ewolucja w czasie trzech miar produktywności w krajach UE-15, odniesionej do USA.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie Penn World Tables 6.2 oraz GGDC (PKB na przepracowaną godzinę).

Rzucającą się w oczy regularnością jest fakt, iż przez cały badany okres nie udało się zaobserwować trwałej konwergencji między Europą a USA. Iloraz wszystkich trzech miar produktywności w Europie i USA nie przekraczał 80% w całym okresie. W przypadku PKB per capita zanotowano nawet pewien spadek tego ilorazu; odnotowano też stopniowy wzrost dystansu między ilorazem PKB per capita a ilorazem PKB na pracownika, co związane jest ze stopniowym spadkiem współczynnika zatrudnienia w krajach europejskich w porównaniu do USA. Jak stwierdzono w rozdziale drugim, spadek ten związany jest, m.in., z czynnikami demograficznymi (starzeniem się społeczeństw, równoważonym przez imigrację i wyższą dzietność w rodzinach imigrantów w przypadku USA, ale nie Europy), ale i zróżnicowaniem polityk gospodarczych. Najciekawszą dynamiką odznaczał się iloraz PKB na przepracowaną godzinę, który w okresie 1980–1996 wzrósł z poniżej 70% do około 80%, by następnie spaść do około 75% w roku 2005. Wzrost ilorazu PKB na przepracowaną godzinę w latach 1991–1996, przy jednoczesnym

spadku ilorazu dwóch pozostałych miar PKB w tym okresie, oznacza znaczny spadek liczby przepracowanych godzin przez jednego pracownika w Europie w porównaniu do jego odpowiednika w USA. Zjawisko to omówiono już szczegółowo w rozdziale drugim.

Dlaczego zatem nie obserwujemy konwergencji między Europą a USA? Okazuje się, że pytanie to jest blisko związane z pytaniem o innowacyjność porównywanych gospodarek oraz ich oparcie na wiedzy. Teoria ekonomii dostarcza tu bowiem dwóch predykcji. Po pierwsze, jeśli jedna gospodarka jest źródłem większości odkryć prowadzących do postępu technologicznego, zwiększającego produktywność czynników produkcji, a druga może z nich korzystać dopiero wtedy, gdy trafią one do niej dzięki procesom dyfuzji, to wytwarza się opóźnienie dyfuzyjne (ang. *diffusion lag*, por. Benhabib i Spiegel, 2005), prowadzące do trwałych różnic w poziomie produktywności. Gdyby więc to w USA powstawała większość nowych innowacji, a Europa je jedynie na swoje potrzeby adaptowała, wówczas naturalną konsekwencją byłby podtrzymany dystans w poziomach PKB per capita (na pracownika; na przepracowaną godzinę).

Drugi mechanizm bazuje na technologiach ICT: jeśli jest tak, iż technologie te – będące technologiami ogólnego zastosowania (*general purpose technologies*, GPT) – charakteryzuje szybszy postęp technologiczny niż pozostałe sektory gospodarki (por. Greenwood, Hercowitz i Krusell, 1997; Jorgenson, 2005; Pinteá i Thompson, 2007), to wzrost udziału sektora ICT w gospodarce powinien pociągnąć za sobą wzrost stopy wzrostu gospodarczego. Po upływie pewnego czasu, kraje o większym udziale technologii ICT w gospodarce powinny więc wyprzedzić w poziomie produktywności kraje w mniejszym stopniu wykorzystujące technologie ICT. W poniższym rozdziale zweryfikujemy w jakim stopniu teorie te pozwalają wyjaśnić brak konwergencji pod względem poziomów produktywności między UE a USA.

3.1.1 R&D, dyfuzja oraz różnica poziomów produktywności

Aby zrozumieć, skąd bierze się opóźnienie dyfuzyjne (*diffusion lag*), posłużmy się następującym prostym modelem, bazującym na równaniu dyfuzji technologii Nelsona i Phelps'a (1966):

$$\dot{A} = \beta(A^* - A), \quad (3.1)$$

gdzie A jest poziomem całkowitej produktywności czynników (TFP) w danym kraju, \dot{A} jest przyrostem owego TFP w czasie, natomiast A^* jest TFP w kraju będącym liderem technologicznym i źródłem dyfuzji. Czynniki β opisuje tempo dyfuzji technologii, a zatem w ogólności może być funkcją zmiennych takich, jak kapitał ludzki, intensywność zagranicznych inwestycji bezpośrednich, otwartość gospodarki, itp. Dla uproszczenia analiz abstrahujemy chwilowo od czynników objaśniających β .

Założmy natomiast, dla dalszego uproszczenia, że A^* rośnie wykładniczo ze stopą $g > 0$. Dostaniemy wówczas, przy tych założeniach, następujące rozwiązanie równania (3.1):

$$A(t) = \left(\frac{\beta A_0^*}{\beta + g} \right) e^{gt} + \left(A_0 - \frac{\beta A_0^*}{\beta + g} \right) e^{-\beta t}. \quad (3.2)$$

Wzdłuż ścieżki zrównoważonego wzrostu ostatni czynnik wynosi zero, a zatem iloraz TFP między krajem–liderem a krajem adaptującym technologie z zewnątrz można łatwo wyliczyć jako:

$$\frac{A(t)}{A^*(t)} = \frac{\beta}{\beta + g} < 1. \quad (3.3)$$

Występują tu zatem dwa odrębne efekty: po pierwsze, im wyższa jest β – tempo dyfuzji – tym mniejszy jest dystans TFP; po drugie, dystans ten jest tym większy, im szybszy jest postęp technologiczny g w kraju będącym liderem. Dystans TFP jest tu konsekwencją opóźnienia w dyfuzji technologii pomiędzy oboma krajami.

Jeśli zaś chodzi nie o TFP, lecz o całkowity produkt, to różnice w TFP mogą zostać zniwelowane dzięki różnicom w zasobach czynników produkcji. W szczególności, przyjmując, iż działalność R&D wymaga znacznego zaangażowania czynnika pracy, zmniejszenie zaangażowania w R&D na rzecz zatrudnienia w sektorze produkcyjnym prowadzi też do ubocznej korzyści związanej ze zwiększeniem zasobu pracy produkcyjnej. W istocie, przy łącznym zatrudnieniu L , z czego L_Y w sektorze R&D, i przy założeniu funkcji produkcji Cobba–Douglasa, produkt całkowity wynosi $Y = (AL)^\alpha K^{1-\alpha}$. Iloraz produktu w obu krajach na ścieżce zrównoważonego wzrostu wynosi wówczas:

$$\frac{Y}{Y^*} = \frac{(AL)^\alpha K^{1-\alpha}}{(A^*L_Y^*)^\alpha K^{1-\alpha}} = \left(\frac{A}{A^*u^*} \right)^\alpha. \quad (3.4)$$

W efekcie, $Y^* > Y$ – czyli prowadzenie własnej działalności R&D prowadzi do wyższego produktu, o ile:

$$u^* > \frac{\beta}{\beta + g}, \quad (3.5)$$

tj., o ile odsetek zatrudnionych w sektorze produkcyjnym jest dostatecznie duży, tempo dyfuzji β jest dostatecznie małe lub stopa wzrostu (a zatem efektywność sektora R&D) jest dostatecznie wysoka.

3.1.2 Postęp technologiczny w sektorze ICT

Jak udokumentowano w licznych pracach empirycznych (zob. np. Gordon, 1990; Greenwood, Hercowitz i Krusell, 1997), ważną cechą okresu po 1970r. jest występowanie zjawiska postępu technologicznego faworyzującego inwestycje (ang. *investment-specific technological change*). Zjawisko to implikuje, iż sektor dóbr inwestycyjnych poprawia swoją jednostkową produktywność szybciej niż pozostała część gospodarki. Należy podejrzewać (Jorgenson, 2005; Timmer, Ypma i van Ark, 2003), iż duży udział ma w tym względzie sektor ICT. Sektor ten dostarcza bowiem technologii, które w trakcie ostatnich trzydziestu lat stały się technologiami powszechnego zastosowania (GPT), a których rozwój był szybszy aniżeli rozwój pozostałych gałęzi technologii. W związku z tym, (i) udział sektora ICT w najszybciej rosnących gospodarkach krajów świata wzrastał; (ii) ceny względne dóbr inwestycyjnych, w tym produktów ICT, liczone względem innych

dóbr wytwarzanych przez sektory tradycyjne, stopniowo spadały; (iii) kraje, w których stopień wykorzystania ICT był niższy, traciły dystans pod względem PKB per capita względem krajów, w których stopień ten był wyższy.

Wpływ udziału sektora ICT w gospodarce na tempo wzrostu gospodarczego najłatwiej prześledzić na podstawie rozważań Greenwooda, Hercowitza i Krusella (1997). Autorzy ci udowadniają w swoim ćwiczeniu dekompozycyjnym, iż *investment-specific technological change* stał u podstaw około 60% wzrostu PKB na przepracowaną godzinę w USA w latach 1954–1990, podczas gdy pozostałe 40% związane było z neutralnym wzrostem produktywności. Posługują się oni przy tym modelem rozbijającym dobra kapitałowe na dwie podgrupy: wyposażenie (*equipment*) i struktury (*structures*).

Greenwood, Hercowitz i Krusell (1997) przyjmują, iż oba wyżej wymienione rodzaje kapitału stanowią czynniki w funkcji produkcji typu Cobba–Douglasa, tj., elastyczność substytucji między nimi jest jednostkowa:

$$Y_t = z_t K_{e,t}^\alpha K_{s,t}^\beta L_t^{1-\alpha-\beta}. \quad (3.6)$$

Wyposażenie akumulowane jest zgodnie z równaniem:

$$\dot{K}_{e,t+1} = (1 - \delta_e) K_{e,t} + I_{e,t} q_t, \quad (3.7)$$

a struktury – zgodnie z równaniem:

$$\dot{K}_{s,t+1} = (1 - \delta_s) K_{s,t} + I_{s,t}. \quad (3.8)$$

Kluczową cechą powyższych równań jest uwzględnienie w nich dwóch rodzajów postępu technicznego – postępu neutralnego z_t , wpływającego na jednostkową produktywność wszystkich czynników produkcji równocześnie oraz postępu ucieleśnionego q_t , który odnosi się wyłącznie do inwestycji w wyposażenie, sprawiając, iż inwestycje te rosnąć będą w długim (i średnim) okresie szybciej niż agregaty PKB oraz konsumpcji.

Zakładając, iż na ścieżce zrównoważonego wzrostu, z_t rośnie geometrycznie ze stopą $\frac{z_{t+1}}{z_t} = \gamma_z$, a q_t – ze stopą γ_q , wnioskujemy, iż produkt, inwestycje, konsumpcja oraz zasób struktur rosną ze stopą

$$g = \gamma_z^{1/(1-\alpha-\beta)} \gamma_q^{\alpha/(1-\alpha-\beta)}, \quad (3.9)$$

natomiast zasób wyposażenia K_e – ze stopą:

$$g_e = g \gamma_q = \gamma_z^{1/(1-\alpha-\beta)} \gamma_q^{(1-\beta)/(1-\alpha-\beta)} > g. \quad (3.10)$$

Okazuje się, iż powyższy model zdolny jest, mimo swojej prostoty, w dobrym stopniu odwzorować zależność między inwestycjami w sektorze ICT – oraz ogólniej, inwestycjami w wyposażenie – a stopą wzrostu w gospodarce. Wnioskami z tego modelu są następujące stwierdzenia:

1. Im większy udział “wyposażenia”, a w szczególności sektora ICT w gospodarce, α , tym wyższa jej długookresowa stopa wzrostu.
2. Cena względna “wyposażenia”, w tym technologii ICT, spadać będzie geometrycznie ze stopą γ_q .
3. Kraje, w których stopa inwestycji w “wyposażenie” (w tym w technologii ICT) jest wyższa, mają trwale wyższy poziom PKB per capita.

Niestety, jest też druga strona tego medalu. Należy bowiem pamiętać o negatywnych krótkookresowych konsekwencjach postępu technologicznego ucieleśnionego w dobrach powszechnego zastosowania. Ich wdrożenie wiąże się bowiem na ogół z przejściowymi kosztami dostosowań: potrzeba czasu i środków, by pracownicy mogli opanować funkcjonalności nowej technologii i nauczyć się ją efektywnie wykorzystywać. Jak piszą Basu i Fernald (2007), „teorie, zgodnie z którymi ICT to technologie powszechnego zastosowania, sugerują, iż mierzone TFP powinno wzrosnąć w sektorach wykorzystujących ICT (odzwierciedlając albo nieobserwowalną akumulację niematerialnego kapitału organizacyjnego, albo efekty zewnętrzne, albo oba te efekty), lecz z dużym opóźnieniem. W krótkim okresie inwestycje w ICT będą jednak związane z niższym TFP ze względu na fakt, iż środki muszą zostać skierowane na reorganizację i uczenie się.”

Basu i Fernald (2007) zbadali, w jaki sposób technologie ICT miały wpływ na przyspieszenie wzrostu gospodarczego w USA w latach 90. XX wieku. Ich wyniki sugerują, iż przyspieszenie to dokonało się raczej w sektorach intensywnie *wykorzystujących* ICT, a nie w sektorach technologii te wytwarzających. Wykorzystane przez nich dane sektorowe z USA pozwalają też potwierdzić, iż akumulacja kapitału w zakresie ICT w latach 90. XX wieku była związana pozytywną zależnością ze wzrostem TFP po roku 2000 (tj., po uwzględnieniu owego opóźnienia).

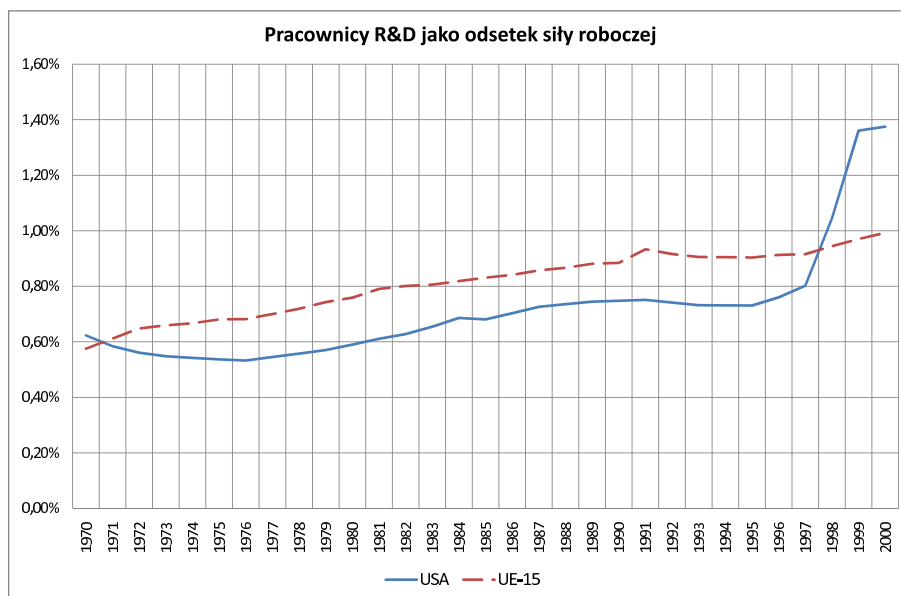
3.2 Podstawowe charakterystyki innowacyjności gospodarek

Przedstawivszy podstawowe postulaty teorii ekonomicznych odnośnie wpływu innowacyjności i technologii ICT na produktywność gospodarek, przejdźmy do scharakteryzowania sektora R&D w UE oraz, dla porównania, w USA. Następnym krokiem będzie przeprowadzenie analogicznej analizy w odniesieniu do sektora ICT.

3.2.1 Charakterystyki R&D

Spójrzmy więc teraz na podstawowe charakterystyki działalności badawczo-rozwojowej w krajach Unii Europejskiej i USA.

Rysunek 3.2: Udział pracowników zatrudnionych w R&D w całkowitym zatrudnieniu, 1970–2000. UE-15 oraz USA.



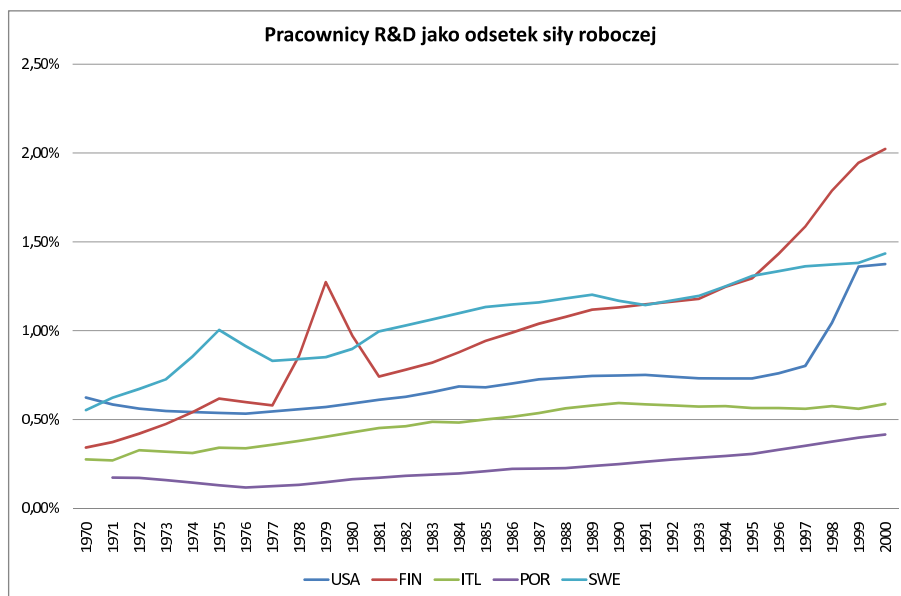
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Madsena (2008a,b).

Wykres 3.2 pokazuje, jak w latach 1970–2000 zmieniał się udział pracowników sektora R&D w całkowitym zatrudnieniu w UE-15 oraz w USA.¹ Okazuje się, iż przez niemal cały okres był on w UE-15 nieco wyższy. Zależność ta została jednak odwrócona między 1997r. a 2000r., kiedy udział pracowników R&D w łącznym zatrudnieniu skoczył w USA z poziomu 0,8% do 1,4%, podczas gdy w Europie pozostał na poziomie 0,9-1,0%. Wykres ten nie uzasadnia zatem znacznej różnicy w produktywności pomiędzy Europą a USA, na korzyść USA; w istocie, gdyby był to cały obraz zjawiska, to dostępne dane przeczyłyby omówionym powyżej teoriom ekonomicznym. Okazuje się jednak, iż za względnie stabilnym udziałem sektora R&D w zatrudnieniu stoi jednak duże wewnętrzne zróżnicowanie w ramach grupy krajów UE-15 oraz znaczna różnica w wysokości wydatków na R&D oraz efektywności działalności naukowo-badawczej pomiędzy UE a USA.

Wewnętrzne zróżnicowanie UE, pod względem zatrudnienia w sektorze R&D, uchwycone zostało na wykresie 3.3. Widać tam, iż podobny jak w USA skok w udziale pracowników sektora R&D w gospodarce dokonał się, m.in., w Finlandii (dokonał się on także w nieuwzględnionej na wykresie Irlandii). Inne kraje, takie jak Szwecja, charakteryzowały się natomiast stale wyższym udziałem R&D w zatrudnieniu niż w USA w całym badanym okresie, mimo braku silnego skoku zatrudnienia pod koniec lat 90. XX wieku. Kraje takie, jak Portugalia i Włochy, charakteryzuje natomiast w tym względzie znaczny dystans,

¹Przy opracowywaniu tego wykresu posłużono się zbiorem danych udostępnionych autorom na potrzeby bieżącego badania przez Jakoba Madsena (2008a,b). Autorzy pragną podziękować profesorowi Madsenowi za tę uprzejmość.

Rysunek 3.3: Udział pracowników zatrudnionych w R&D w całkowitym zatrudnieniu. Wybrane kraje UE-15 oraz USA.



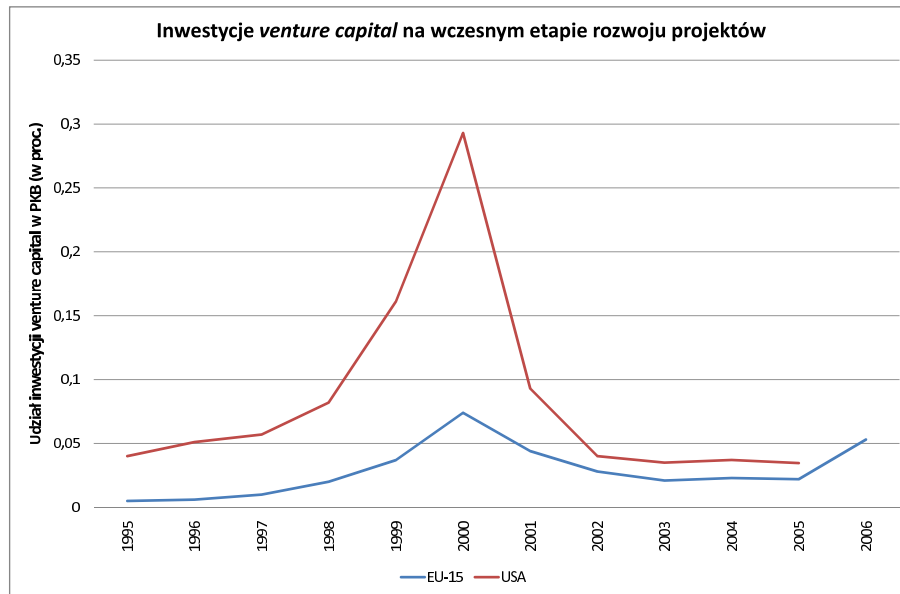
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Madsena (2008a,b).

który nie jest nadrabiany. Udział pracowników R&D w łącznym zatrudnieniu w Portugalii do 2000r. wciąż nie przekroczył 0,5%. W przypadku Włoch, udział ten w latach 1990–2000 był równy 0,55% i, mimo powszechnych na świecie trendów wzrostowych, pozostał stały.

Inną miarą innowacyjności w gospodarce jest umiejętność pozyskania kapitału dla wdrożenia nowatorskich koncepcji. Szczególnie trudne i ryzykowne są bowiem pierwsze etapy rozwoju innowacyjnych projektów. Ze względu na dokonujący się konsekwentnie postęp technologiczny, zwłaszcza w sektorach dóbr inwestycyjnych, należałoby się spodziewać wzrostu kwot przeznaczanych na finansowanie tego rodzaju przedsięwzięć. Na podstawie dostępnych w bazie Eurostatu danych z lat 1995-2005, można stwierdzić (zob. rys. 3.4), iż kapitał taki, tzw. kapitał wysokiego ryzyka (ang. *venture capital*), faktycznie rósł w omawianym okresie; jego udział w PKB był jednak, poza odstającym rokiem 2000, w przybliżeniu stały i *stale wyższy w USA niż w UE-15*, sugerując, iż innowacyjne koncepcje mogą być tam łatwiej wdrażane w praktyce biznesowej. Wskaźnik ten potwierdza dodatkowo fakt, iż także udział prywatnych wydatków na R&D w PKB jest w USA istotnie wyższy niż w krajach UE (z wyjątkiem Szwecji i Finlandii).

Również w odniesieniu do inwestycji *venture capital*, kraje UE-15 charakteryzują się znaczną różnorodnością, przez co uśrednione wielkości dla UE-15, przedstawione na rysunku 3.4, nie oddają w pełni europejskiej rzeczywistości: kraje takie, jak Dania, Szwecja, czy Wielka Brytania w większości lat omawianego okresu prześcigały w tym względzie USA, a kraje śródziemnomorskie (z wyjątkiem Portugalii) oraz Irlandia i Niemcy

Rysunek 3.4: Inwestycje *venture capital* na wczesnym etapie rozwoju projektów jako procent PKB.



Źródło: Eurostat.

pozostawały zawsze w tyle. Należy też pamiętać, iż dane dotyczące inwestycji *venture capital* charakteryzują się dużym stopniem zmienności pomiędzy poszczególnymi latami, zwłaszcza w małych krajach, gdyż tam nawet pojedyncze duże projekty mogą mieć istotny wpływ na ich całkowitą wartość.

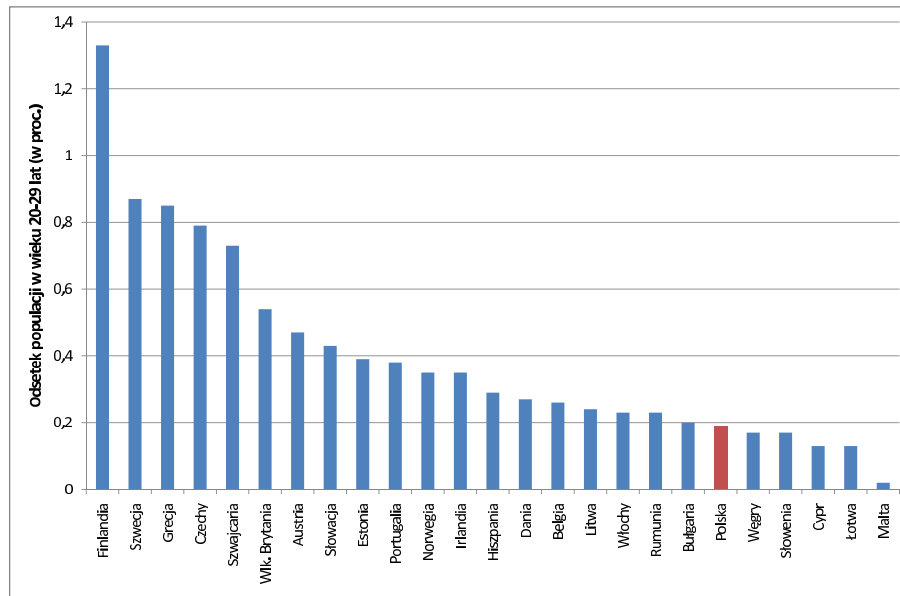
Innym, i w dodatku wyprzedzającym, miernikiem intensywności działalności R&D jest udział doktorantów kierunków ścisłych i inżynierskich w całkowitej populacji osób w wieku 20–29 lat. To przecież absolwenci właśnie tych kierunków biorą największy udział w projektowaniu i wdrażaniu innowacji. Przekrojowe dane dla 2005r. dla UE i USA zawarto na wykresie 3.5. Widzimy, iż również pod tym względem prym wiodą kraje skandynawskie: Finlandia i Szwecja. Dziwić może natomiast bardzo wysoka pozycja Grecji i Czech. W Polsce wskaźnik ten jest, niestety, jednym z najniższych w Europie.

Reasumując: choć średni poziom innowacyjności w USA przewyższa ten w Unii Europejskiej, godny uwagi jest też fakt znacznego wewnętrznego zróżnicowania UE. W szczególności, wskaźniki innowacyjności są w krajach skandynawskich na ogół wyższe niż w USA.

3.2.2 Produkcja i eksport produktów wysokiej technologii

Również w odniesieniu do produkcji i eksportu produktów wysokiej technologii (*hi-tech*) zarysowuje się przewaga USA nad średnimi wskaźnikami dla Unii Europejskiej (por. rys. 3.6). Udział eksportu produktów wysokiej technologii w łącznym wolumenie eksportu

Rysunek 3.5: Udział doktorantów kierunków ścisłych i inżynierskich w całkowitej populacji osób w wieku 20–29 lat, w 2005r.



Źródło: Eurostat.

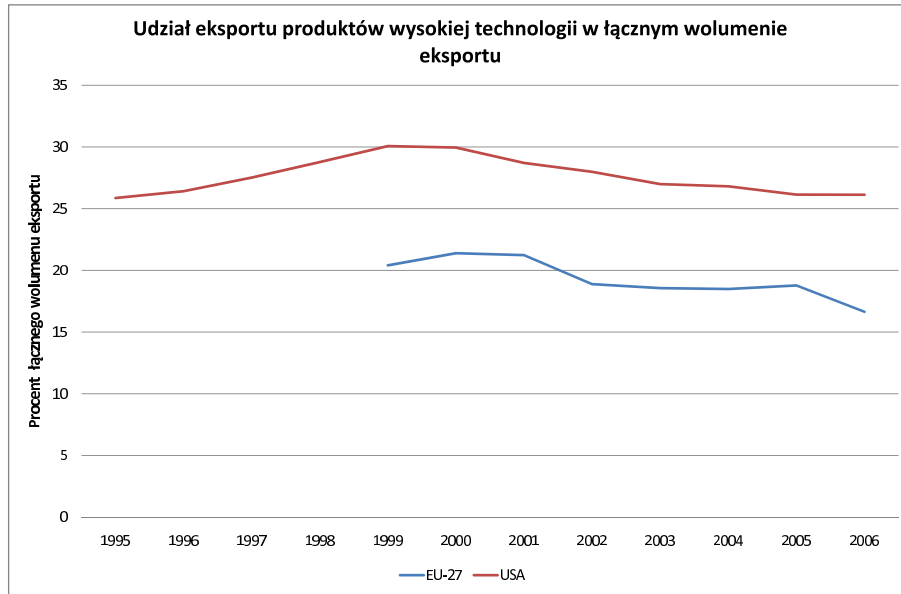
był bowiem w Europie w latach 1995–2006 stale niższy o ok. 7-8 punktów procentowych niż w USA i różnica ta nie zmieniała się w czasie: nie było widać żadnych oznak konwergencji.

Wykres 3.7 pozwala wyodrębnić grupę krajów najsilniej związanych z eksportem produktów wysokiej technologii. Oprócz małych krajów, takich jak Malta czy Luksemburg, największy udział eksportu produktów wysokiej technologii w całkowitym eksporcie odnotowano w 2006r. w Irlandii oraz Wielkiej Brytanii; jednocześnie tylko w tych krajach, odsetek ten (nieznacznie) przekroczył wielkość notowaną w USA. W pozostałych krajach UE, wielkość ta jest znacząco niższa, a stawkę europejskich krajów zamykają w tej klasyfikacji Norwegia i Polska. Niestety, to Polska jest krajem, w którym eksport produktów wysokiej technologii stanowi najniższy odsetek eksportu w całej rozszerzonej UE.

Fakty te wiążą się z następującymi konsekwencjami. Po pierwsze, to USA, a nie kraje UE, pozostają miejscem, gdzie najłatwiej jest wdrażać innowacyjne technologie i produkować zaawansowane technologicznie dobra, w tym dobra z przeznaczeniem na eksport.

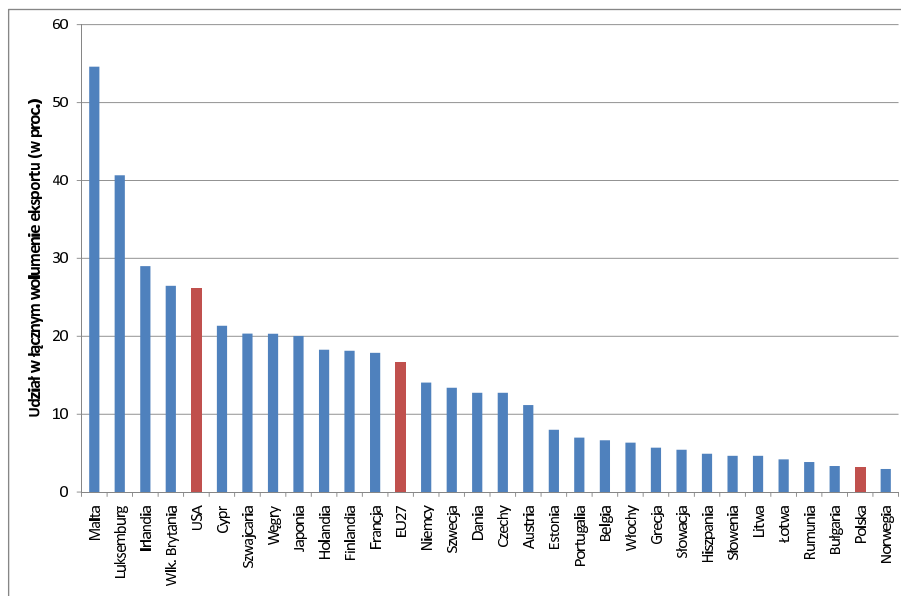
Po drugie, znaczące jest wysokie miejsce Irlandii oraz Wielkiej Brytanii, gdzie w ostatnich latach w dużym stopniu postawiono na nowoczesne sektory przemysłu i usług. W krajach tych (zwłaszcza w Irlandii, co omówione zostanie w odrębnym rozdziale niniejszego opracowania), duże znaczenie ma też nastawiona na eksport produkcja *hi-tech* prowadzona przez firmy z kapitałem amerykańskim. Może to świadczyć, iż właśnie do tych krajów – częściowo dzięki zagranicznym inwestycjom bezpośrednim (FDI) –

Rysunek 3.6: Eksport produktów wysokiej technologii jako procent łącznego wolumenu eksportu. Unia Europejska a USA.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostatu.

Rysunek 3.7: Eksport produktów wysokiej technologii jako procent łącznego wolumenu eksportu w 2006r.



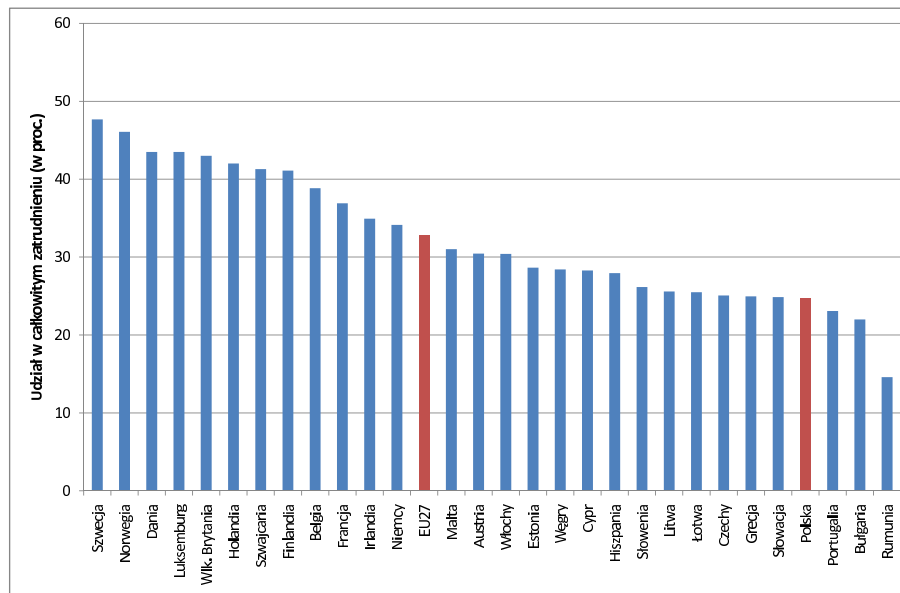
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostatu.

najszybciej nastąpiła dyfuzja zaawansowanych technologii z USA. Wynik ten może też świadczyć o łatwości wdrażania *własnych* innowacji w tych krajach, ale na podstawie innych wskaźników, należałoby tęzę tę odrzucić w odniesieniu do Irlandii. Na podstawie porównania statystyk zatrudnienia w sektorze R&D, wydatków na R&D, udziału funduszy *venture capital* w gospodarce oraz FDI, należy bowiem stwierdzić, iż kanał dyfuzyjny odgrywał kluczową rolę w Irlandii, podczas gdy w Wielkiej Brytanii decydującą rolę odegrała własna innowacyjność.

Po trzecie, należy pamiętać, że kraje Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza kraje małe (np. Belgia, Holandia, Dania, itd.), są znacznie bardziej otwarte niż USA: mają one większy iloraz eksportu do PKB w niemal wszystkich kategoriach sektorowych. Statystyka udziału eksportu produktów *hi-tech* w całości eksportu gospodarki uwzględnia jednak (w mianowniku) eksport innych gałęzi, który jest większy w UE ze względu na większą otwartość tutejszych gospodarek, co może powodować zakłócenie niektórych statystyk, zwłaszcza w małych krajach. Tym niemniej, podstawowy wniosek nadal pozostaje w mocy: przy zachowaniu proporcji, w Europie produkuje i eksportuje się mniej produktów wysokiej technologii niż w USA.

Po czwarte wreszcie, zauważalna jest znaczna dysproporcja pod względem wielkości eksportu produktów *hi-tech* pomiędzy krajami UE: o ile eksport takich produktów w Irlandii stanowił w 2006r. 29% całego eksportu, tak w Polsce – ledwie 3,11%.

Rysunek 3.8: Udział sektora usług intensywnie wykorzystujących wiedzę (*knowledge-intensive services sector*) w całkowitym zatrudnieniu w 2006r.



Źródło: Eurostat.

Inną miarą stopnia oparcia gospodarek na wiedzy jest udział zatrudnienia w sektorze usług intensywnie wykorzystujących wiedzę (*knowledge-intensive services sector*) w

całkowitym zatrudnieniu (por. rys. 3.8). Miara ta pozwala w przybliżeniu stwierdzić, w jakim stopniu poszczególnym krajom udało się sprawić, by produkty *hi-tech* stały się technologiami powszechnego zastosowania (GPT). Niestety, w przypadku omawianego wskaźnika uwaga zawężona jest tylko do sektora usług, a ponadto nieuwzględniona jest w nim efektywność wykorzystania czynników produkcji. Mimo tych ograniczeń, widać jednak znaczną zgodność uzyskanych wyników z innymi diagnostykami oparcia gospodarek na wiedzy. Prym wiodą kraje skandynawskie: Szwecja, Norwegia i Dania, gdzie wskaźnik ten sięga 44–47,5%. Również w Irlandii i Wielkiej Brytanii, o których pisano już powyżej, omawiany wskaźnik przekracza 40%, a także średnią unijną wynoszącą ok. 33%. Podobnie jak w przypadku wskaźnika eksportowego, pozycja Polski jest tu bardzo niska. Niestety, zatrudnienie w sektorze usług intensywnie wykorzystujących wiedzę wynosi w naszym kraju 25% – niższe jest tylko w Rumunii, Bułgarii i Portugalii.

Reasumując, widać iż stopień oparcia na wiedzy gospodarek Europy jest silnie zróżnicowany. Pod względem średniej, Europa pozostaje wciąż w tyle za USA i nie widać tu żadnych oznak konwergencji; ale już np. Irlandia i Wielka Brytania w wielu statystykach przewyższają poziom amerykański. Kraje skandynawskie – Szwecja, Finlandia, Dania, także Norwegia – są tu ciekawą obserwacją, gdyż mimo znakomitych wskaźników innowacyjności oraz oparcia na wiedzy, nie charakteryzują się one szczególnie dużym udziałem sektorów *hi-tech* w eksporcie ani zatrudnieniu. Oznacza to, iż kraje te bardzo intensywnie *wykorzystują* produkty wysokiej technologii, które stały się tam GPT, lecz nie specjalizują się szczególnie w ich *wytwarzaniu*. (wysokie jest tam jedynie zatrudnienie w sektorze *usług* intensywnie wykorzystujących wiedzę).

3.2.3 Wykorzystanie technologii ICT

Inną ważną miarą, pozwalającą diagnozować stopień oparcia gospodarek na wiedzy, jest stopień wykorzystania w nich technologii ICT. Warto analizować miarę tę w oddzieleniu od statystyk związanych wprost z udziałem sektorów *hi-tech* w gospodarce, gdyż technologie ICT stają się w ostatnich latach w coraz większej liczbie krajów technologiami ogólnego zastosowania (GPT). Technologie te, obejmujące m.in. rozmaite zastosowania komputerów, innych urządzeń elektronicznych, internetu, telefonii komórkowej, itp., przenikają w swej istocie do wszystkich sektorów gospodarki, zwiększając w długim okresie ich produktywność (zob. m.in. Helpman, 1998; Basu i Fernald, 2007). Nie znajdziemy zatem informacji o ICT w danych obejmujących wyłącznie sektory definitywnie „oparte na wiedzy” – ich skutki odczuwane są bardzo wyraźnie również w pozostałych sektorach.

Zbiór szczegółowych danych dotyczących wykorzystania technologii ICT w krajach UE oraz USA skompilowany został przez Groningen Growth and Development Centre (GGDC; por. Timmer, Ypma i van Ark, 2003; ostatnią aktualizację przeprowadzono w 2005r.). Wydaje się, iż jest to jedyny zbiór danych, w przypadku którego można mówić o spójności metodologii i międzynarodowej porównywalności. Poniższe analizy dotyczące

Tablica 3.1: Struktura zasobu kapitału w krajach UE-15.

	IT	Telekom	Software	Nie-ICT	Transport	Infrastr.	Razem
1980	2 939	83 821	9 923	1 933 767	554 825	5 608 319	8 193 595
1981	3 543	89 388	11 361	1 974 831	562 697	5 848 904	8 490 725
1982	4 223	94 494	12 993	1 994 502	564 446	6 073 629	8 744 287
1983	5 115	99 326	15 088	2 004 097	566 151	6 286 730	8 976 507
1984	6 577	104 433	18 314	2 010 480	566 420	6 490 940	9 197 165
1985	8 647	110 283	22 864	2 026 682	566 398	6 690 391	9 425 266
1986	10 845	116 634	28 305	2 053 468	569 313	6 896 375	9 674 941
1987	12 915	123 358	33 555	2 094 175	575 848	7 116 320	9 956 171
1988	15 317	131 530	39 228	2 162 142	588 492	7 355 109	10 291 818
1989	18 190	141 618	46 906	2 253 725	608 454	7 618 307	10 687 199
1990	21 290	152 567	55 482	2 353 775	633 012	7 900 437	11 116 563
1991	24 383	163 294	62 772	2 439 712	653 389	8 189 091	11 532 641
1992	26 989	173 592	69 926	2 501 133	663 671	8 472 401	11 907 713
1993	29 071	183 056	76 690	2 524 381	659 062	8 734 799	12 207 059
1994	31 870	191 902	83 502	2 522 981	649 186	8 972 896	12 452 337
1995	36 593	201 706	92 407	2 530 833	647 553	9 196 327	12 705 418
1996	44 623	213 813	102 493	2 547 480	651 802	9 406 063	12 966 275
1997	57 097	227 871	113 475	2 566 519	661 255	9 609 246	13 235 463
1998	77 888	244 947	130 588	2 597 200	683 290	9 812 745	13 546 657
1999	109 649	265 652	150 561	2 638 005	717 220	10 024 953	13 906 041
2000	149 977	291 850	166 517	2 680 295	754 205	10 251 924	14 294 768
2001	194 288	322 368	179 899	2 698 563	787 033	10 499 753	14 681 904
2002	232 589	344 978	190 154	2 685 842	812 007	10 758 464	15 024 035
2003	261 207	357 488	198 484	2 662 451	830 835	11 013 762	15 324 228
2004	289 930	369 303	202 119	2 640 382	846 752	11 276 776	15 625 261

Źródło: Timmer, Ypma i van Ark (aktualizacja 2005).

Legenda: IT = komputery i inne urządzenia informatyczne, Telekom = urządzenia komunikacyjne, Nie-ICT = wyposażenie w kapitał trwałe nie będący ICT, Transport = wyposażenie transportowe, Infrastr. – infrastruktura, poza mieszkalną.

ICT bazować będą zatem na tym zbiorze danych.²

Tabela 3.1 pokazuje, jak w krajach Unii Europejskiej zmieniał się stopień wykorzystania technologii ICT w gospodarce w latach 1980–2004. Widzimy, iż dobra kapitałowe wykorzystujące te technologie stanowiły początkowo niewielki odsetek łącznego zasobu kapitału, lecz ich akumulacja stopniowo nabierała tempa. W omawianej tabeli 3.1 wyodrębniono trzy podkategorie kapitału ICT: (i) wyposażenie informatyczne (hardware), (ii) urządzenia służące łączności (w tym telekomunikacyjne) oraz (iii) software. Wyposażenie w urządzenia telekomunikacyjne stanowiło ledwie ok. 1% zasobu kapitału w 1980r., podczas gdy zasób komputerowego software’u i hardware’u był jeszcze niemal 10-krotnie niższy. W ciągu rozpatrywanego okresu, całkowity zasób kapitału się podwoił, podczas gdy zasób urządzeń telekomunikacyjnych wzrósł 4,5-krotnie, software’u – 20-krotnie, a hardware’u – prawie 100-krotnie. Dzięki tak wielkim różnicom w dynamice, całkowity udział technologii ICT w zasobie kapitału wzrósł w omawianym okresie z ok. 1% do ponad 5%.

W tabeli 3.2 zawarto natomiast średnie roczne stopy wzrostu zasobów poszczególnych kategorii kapitału w podokresach badanego okresu. Widzimy, iż tempo akumulacji technologii komputerowych było wielokrotnie wyższe niż tempo akumulacji innych form kapitału we wszystkich okresach czasu; szczególny boom na technologie te wystąpił natomiast w okresie 1995–2000, kiedy to zasób kapitału IT wzrósł czterokrotnie w ciągu zaledwie 5 lat.

Tablica 3.2: Średnie stopy wzrostu zasobu kapitału w krajach UE-15 w latach 1980–2004 w rozbiciu na kategorie podsektorowe.

	IT	Telekom	Software	Nie-ICT	Transport	Infrastr.	Razem
1980-1990	19,8%	6,0%	17,2%	2,0%	1,3%	3,4%	3,1%
1990-1995	10,8%	5,6%	10,2%	1,5%	0,5%	3,0%	2,7%
1995-2000	28,2%	7,4%	11,8%	1,1%	3,0%	2,2%	2,4%
2000-2004	16,5%	5,9%	4,8%	-0,4%	2,9%	2,4%	2,2%

Źródło: Timmer, Ypma i van Ark (aktualizacja 2005).

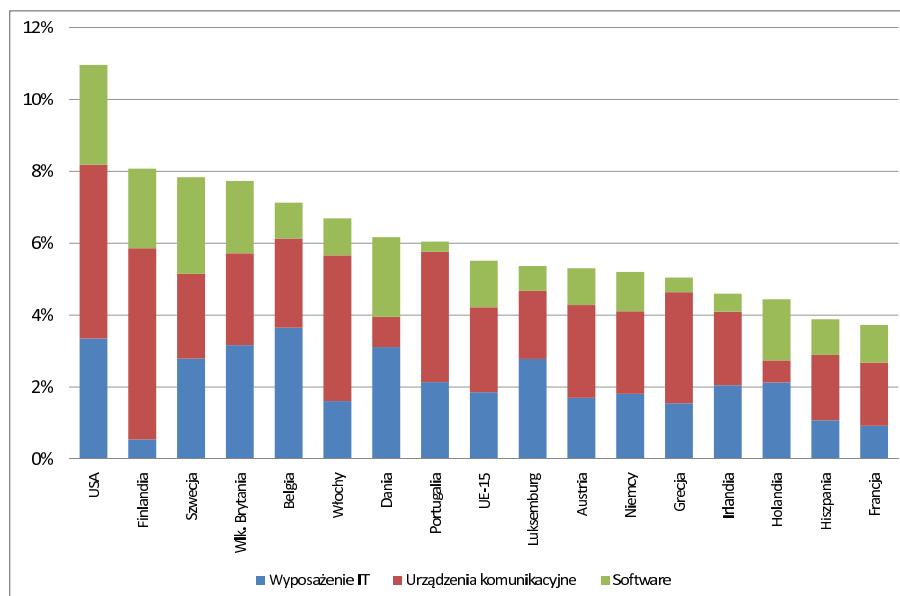
Legenda: IT = komputery i inne urządzenia informatyczne, Telekom = urządzenia komunikacyjne, Nie-ICT = wyposażenie w kapitał trwały nie będący ICT, Transport = wyposażenie transportowe, Infrastr. – infrastruktura, poza mieszkalną.

Błyskawiczny rozwój technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w latach 1995–2000 był jednak zjawiskiem ogólnoswiatowym. Należałoby zatem odnieść te wyniki, stanowiące obraz *przeciętnego* kraju UE-15, do USA – będącego światowym liderem pod względem ICT – a także przedstawić wewnętrzne zróżnicowanie Unii Europejskiej.

Sytuację w roku 2004 zobrazowano szczegółowo na rysunku 3.9. Na rysunku tym widać wyraźnie, iż udział (szeroko rozumianych) dóbr technologii ICT w łącznym wolu-

²Niestety, dane te nie obejmują nowych krajów członkowskich UE, w szczególności Polski.

Rysunek 3.9: Udział zasobu technologii ICT w łącznym wolumenie kapitału fizycznego w 2004r. USA oraz kraje UE-15.



Źródło: Timmer, Ypma i van Ark (aktualizacja 2005).

Udział zasobu technologii ICT w łącznym wolumenie kapitału w USA sięga 11% i jest wyższy niż w jakimkolwiek kraju europejskim. Najbliższe poziomowi USA są Szwecja, Finlandia (ta druga zawdzięcza swoją wysoką pozycję szczególnie dużym zasobom urządzeń telekomunikacyjnych) oraz Wielka Brytania – udział ten osiąga tam 8%. Średnia UE-15 znajduje się poniżej 6%, a w krajach o najmniejszym udziale ICT w kapitale, Francji i Hiszpanii, wskaźnik ten nie przekracza 4%.

Jeśli chodzi o dynamikę omawianych wskaźników, to należy podkreślić, iż wspólne trendy – tj. wzrost udziału ICT w zasobie kapitału oraz znaczne przyspieszenie tempa akumulacji ICT w latach 1995–2000, nie były odczuwane w jednakowym stopniu w poszczególnych krajach UE-15. Na wykresach 3.10, 3.11 i 3.12 przedstawiono ewolucję udziału w zasobie kapitału trzech rozpatrywanych przez Timmera et al. (2003) podkategorii ICT – technologii (i) IT, (ii) telekomunikacyjnych oraz (iii) software’u – w USA, całej UE-15 oraz pięciu wybranych krajach będących członkami UE-15: Szwecji, Finlandii, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii. Wybór właśnie tych krajów wynika z następujących faktów.

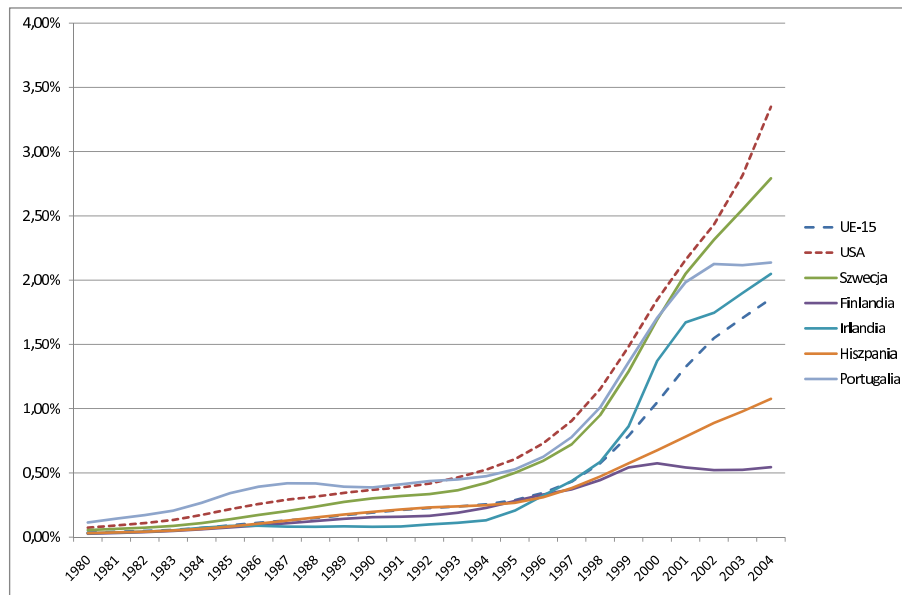
Po pierwsze, kraje skandynawskie, a w szczególności Szwecja i Finlandia, to kraje, gdzie technologie ICT najwcześniej stały się technologiami powszechnego zastosowania, a ich akumulacja przebiegała przez cały badany okres niemal tak samo szybko jak w USA. Są to kraje będące światowymi liderami pod względem *zastosowania* ICT. Nie są one jednak liderami pod względem zatrudnienia w sektorach *hi-tech*, ani pod względem eksportu produktów wysokiej technologii (rys. 3.7). Oznacza to, że w krajach tych (wcześniej niż gdzie indziej) technologie ICT przeniknęły do różnych, także tradycyj-

nych, sektorów gospodarki, lecz *produkcja i eksport* technologii ICT nie stanowi jednak dużej części ich gospodarek.

Zwrócenie uwagi na Irlandię inspirowane było natomiast faktem, że mamy tam do czynienia z sytuacją zgoła odwrotną. Okazuje się bowiem, że udział technologii ICT w zasobie kapitału w Irlandii jest względnie niski, poniżej 5%, natomiast jest ona jednym z czołowych europejskich eksporterów produktów wysokiej technologii, w tym technologii ICT właśnie. Sugeruje to, iż ICT nie stała się w Irlandii technologią powszechnego zastosowania na taką skalę, jak w krajach skandynawskich, lecz była w latach 90. XX wieku mechanizmem generującym szybki wzrost napędzany eksportem.

Po trzecie, wybór Hiszpanii i Portugalii podyktowany był faktem, iż kraje te charakteryzowały się (zgodnie z wyliczeniami Timmera et al., 2003) najniższym zasobem kapitału ICT na przepracowaną godzinę w skali całej UE-15. Okazuje się, że proporcje udziału ICT w zasobie kapitału w tych dwóch krajach są dość różne. W Hiszpanii – po części dzięki szybkiej akumulacji kapitału „tradycyjnego”, udział ICT w kapitale pozostał jednym z najniższych w Europie. Portugalia natomiast, przez fakt, iż wyposażenie w „tradycyjny” kapitał jest tam również względnie niskie, kształtuje się na średnim europejskim poziomie pod względem tegoż wskaźnika. Jednak po przeliczeniu *per capita*, a więc kontrolując o poziom zasobu kapitału w ogóle, kraj ten lokuje się w końcu stawki europejskiej.

Rysunek 3.10: Udział zasobu technologii informatycznych w łącznym wolumenie kapitału fizycznego.

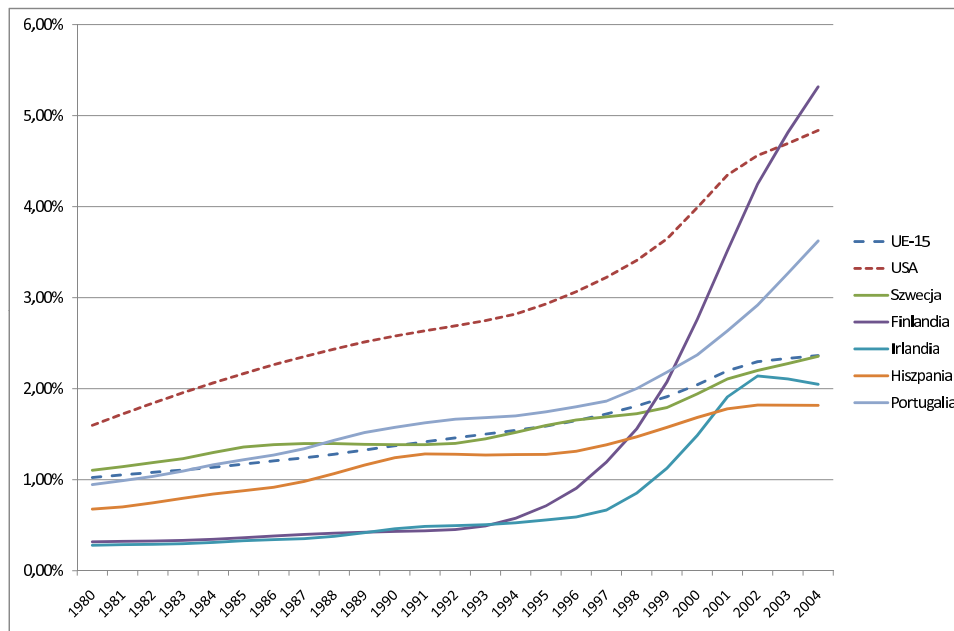


Źródło: Timmer, Ypma i van Ark (aktualizacja 2005).

Ewolucję zasobu technologii komputerowych i informatycznych prześledzić można na wykresie 3.10. Gwałtowne przyspieszenie jego akumulacji, które rozpoczęło się w

1995r., zaobserwowano zarówno w Stanach Zjednoczonych (będących światowym liderem pod tym względem), jak i w Szwecji, a także (co zaskakujące) w Portugalii i Irlandii. Oba te kraje przekroczyły pod względem wyposażenia w kapitał IT średnią unijną. Hiszpania i Finlandia (co równie zaskakujące) zostały w tym względzie znacząco w tyle: udział ICT w kapitale osiągnął tam poziom zaledwie 0,5–1% przy ponad 3% w USA.

Rysunek 3.11: Udział zasobu urządzeń komunikacyjnych w łącznym wolumenie kapitału fizycznego.

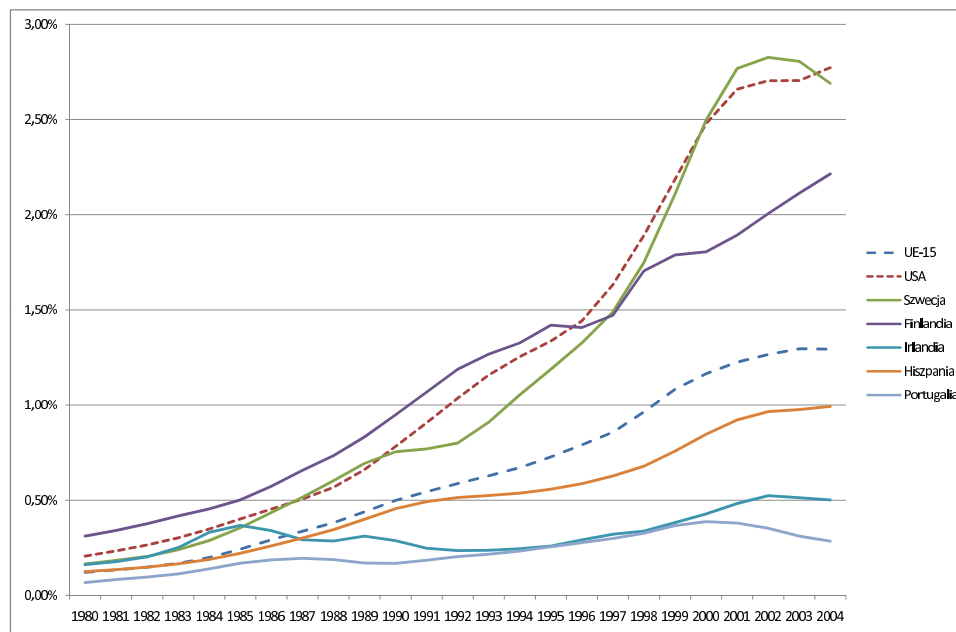


Źródło: Timmer, Ypma i van Ark (aktualizacja 2005).

Na wykresie 3.11 przedstawiono z kolei ewolucję zasobu technologii komunikacyjnych. Widać tu znaczną dominację USA już od 1980r. Od 1995r. dystans zaczęła jednak bardzo szybko nadrabiać Finlandia, by w 2003r. prześcignąć Amerykanów. Bardzo szybki wzrost omawianego zasobu po 1995r. odnotowano też w Portugalii i Irlandii, lecz jednak dynamika tegoż zjawiska była tam znacznie mniejsza. W Szwecji oraz Hiszpanii nie zostało ono wcale odnotowane; podobnie było w przypadku średniej unijnej.

Jak widać na wykresie 3.12, oprogramowanie komputerów i urządzeń elektronicznych najszybciej akumulowane było w USA oraz w Szwecji, przekraczając 2,5% całkowitego zasobu kapitału w 1999r. Gwałtowny przyrost tego zasobu został wówczas nieco zahamowany, co wiązać należy z pęknięciem bąbla spekulacyjnego związanego z internetem (a więc w dużej mierze software’em) w latach 2000-2001. Również w Finlandii omawiany wskaźnik był znacznie wyższy od średniej unijnej. Znacznie mniej niż średnia unijna akumulowano natomiast oprogramowania w Hiszpanii, a zwłaszcza Irlandii i Portugalii. W ostatnim przypadku wydaje się to być w sprzeczności z szybką akumulacją hardware’u, przy założeniu, iż oba te rodzaje kapitału są silnie ze sobą komplementarne.

Rysunek 3.12: Udział zasobu software'u w łącznym wolumenie kapitału fizycznego.



Źródło: Timmer, Ypma i van Ark (aktualizacja 2005).

Reasumując, mimo różnic w podziale kapitału ICT między omówione trzy podkategorie, obserwujemy przede wszystkim następujące zjawiska:

- trwałą przewagę USA nad krajami europejskimi w zasobie kapitału ICT,
- znaczne zróżnicowanie wielkości zasobów kapitału ICT w ramach Unii Europejskiej,
- kraje skandynawskie (Szwecja i Finlandia) stanowią wzorzec krajów, gdzie ICT szybko stały się technologiami powszechnego zastosowania i wpłynęły na produktywność wszystkich gałęzi,
- Irlandia jest krajem, gdzie produkty wykorzystujące technologie ICT (zwłaszcza hardware) produkowane są głównie na eksport i nie oddziałują na irlandzką gospodarkę jako technologie powszechnego zastosowania w takim stopniu, jak w krajach skandynawskich,
- Hiszpania jest przykładem kraju, gdzie technologie ICT akumulowane były powoli. Dystans między USA a Hiszpanią pod względem ICT wzrastał przez cały okres 1980–2004r.

3.3 Dynamika zmian produktywności

Aby wejść nieco głębiej w dynamikę omawianych zjawisk gospodarczych, przywołajmy tu wyniki przeprowadzonego przez zespół IBS badania mającego na celu rozstrzygnięcie, w jakim stopniu za wzrost produktywności w latach 1970–2000 w krajach UE odpowiedzialne były własne nakłady na badania i rozwój (R&D), a w jakim – dyfuzja nowoczesnych technologii spoza UE.³ Jeśli decydujące (odpowiednio: coraz większe) znaczenie miałby czynnik własnego R&D, oznaczałoby to wysoką (odpowiednio: wzrastającą) innowacyjność europejskich krajów. Wzrost produktywności w tych krajach wynikałby wtedy bowiem przede wszystkim z implementacji własnych innowacji. Jeśli byłoby natomiast przeciwnie, tj. kluczową (rosnącą) rolę odgrywałaby dyfuzja nowoczesnych technologii, m.in. z USA, wówczas stopień innowacyjności należałoby zdiagnozować jako niski (odpowiednio: malejący).

3.3.1 Rola R&D oraz dyfuzji technologii

Metodologia przywoływanego tu badania opiera się na dekompozycji przyrostu TFP (oznaczanego jako A_t) pomiędzy składnik R&D, składnik dyfuzji oraz resztę, zgodnie z równaniem:

$$A_t - A_{t-1} = \text{R\&D}_{t-1} + \text{Dyfuzja}_{t-1} + \varepsilon_t. \quad (3.11)$$

Wykorzystane w powyższym sformułowaniu określenia okresu czasowego t i $t - 1$ odnoszą się do okresów, w zależności od przyjętego wariantu dekompozycji, 5-, 10- lub 30-letnich.

Najważniejszą częścią przyjętej metodologii są postaci funkcyjne wykorzystanych w powyższym równaniu składników „R&D” oraz „Dyfuzja”. Zgodnie ze wskazaniem Ha i Howitta (2007) oraz Madsena (2008a,b), przyjęto funkcję R&D charakterystyczną dla modeli całkowicie endogenicznego wzrostu z efektem rozprzestrzeniania się produktów (*product proliferation*), bez efektów skali:

$$\text{R\&D}_t = \xi \left(\frac{Pat_t}{L_{At}} \right) \left(\frac{H_{At}}{H_t} \right)^\lambda A_t, \quad (3.12)$$

gdzie $\xi > 0$ jest wolnym parametrem, który doszacowywany będzie metodami ekonometrycznymi na podstawie dostępnych danych; Pat_t oznacza liczbę zgłoszeń patentowych w okresie t , L_{At} oznacza liczbę pracowników sektora R&D, H_{At} – całkowity kapitał ludzki zatrudniony w R&D, natomiast H_t – całkowity kapitał ludzki w gospodarce. Parametr $\lambda \in (0, 1]$ mierzy elastyczność wyników R&D ze względu na wykorzystywany w sektorze tym kapitał ludzki.

³Szczegółowy raport z tego badania, uwzględniający charakterystyki wykorzystywanych metod i danych, zawarto w równoległym opracowaniu IBS pt. „Dlaczego Europejczycy wytwarzają mniej od Amerykanów?: Źródła dystansu gospodarczego między Unią Europejską a USA”.

W odniesieniu do członu dyfuzyjnego, zdecydowano się rozważyć dwie alternatywy: (i) międzynarodowej dyfuzji technologii indukowanej przez zagraniczne inwestycje bezpośrednie (FDI), oraz (ii) dyfuzji indukowanej przez import zaawansowanych technologicznie dóbr inwestycyjnych. Obie te alternatywy rozważono w ramach modelu dyfuzji logistycznej (por. Benhabib i Spiegel, 2005):

$$\text{Dyfuzja}_t = \zeta X_t H_t^\gamma \left(\frac{A_t}{A_t^*} (A_t^* - A_t) \right), \quad (3.13)$$

gdzie $\zeta > 0$ jest wolnym parametrem, który doszacowywany będzie na podstawie dostępnych danych; X_t oznacza albo udział FDI w PKB kraju w okresie t albo udział importu zaawansowanych technologicznie dóbr inwestycyjnych – w zależności od wariantu specyfikacji. Poprzez H_t oznaczono zasób kapitału ludzkiego, który – jak postulowali już Nelson i Phelps (1966) – powinien ułatwiać absorpcję zaawansowanych technologicznie rozwiązań z zagranicy. Ostatni czynnik członu dyfuzyjnego mierzy natomiast dystans między daną gospodarką a gospodarką charakteryzującą się „najlepszą technologią”, tj. posiadającą aktualnie największą całkowitą produktywność czynników (TFP). W całym okresie 1970–2000 były to Stany Zjednoczone (z wyjątkiem pojedynczych izolowanych lat, kiedy były one drugie w klasyfikacji: Hiszpania wyprzedziła je w 1975r., a Irlandia w 2000r.), dlatego też domyślnie przyjęto, iż A^* oznacza TFP w USA. Dzięki temu założeniu, przeprowadzone badanie pozwala sprawdzić bezpośrednio, w jakim stopniu wzrost produktywności w Europie generowany jest dzięki innowacjom pochodzącym z USA.

Tablica 3.3: Wkład krajowego R&D oraz dyfuzji indukowanej przez import dóbr inwestycyjnych wysokich technologii w przyrost całkowitej produktywności czynników (TFP) w latach 1970–2000.

	Δ TFP	R&D	Dyfuzja
Austria	0,7939	0,0362	0,3573
Dania	0,5944	0,0112	0,4445
Finlandia	0,4278	0,0137	0,5957
Francja	0,5155	0,0129	0,1987
Grecja	-0,0992	0,0441	0,1483
Hiszpania	-0,0059	0,0174	0,1308
Holandia	0,2405	0,0086	0,7319
Irlandia	1,9900	0,0165	1,2419
Portugalia	0,5440	0,0031	0,1490
Szwecja	0,3341	0,0233	0,5468
USA	0,9492	0,0283	0,0000
Wlk. Brytania	0,8793	0,0184	0,3536
Włochy	0,4310	0,0132	0,1545

Źródło: opracowanie własne IBS.

Tabela 3.3 pokazuje, jak w okresie 1970–2000 zmieniała się całkowita produktywność

czynników w gospodarkach Unii Europejskiej oraz USA. Tabela 3.4 traktuje o tym samym, lecz w odniesieniu do danych potencjalnych, tj. takich, gdzie odfiltrowane zostały różnice w efektywności technicznej wykorzystania czynników.⁴

Tablica 3.4: Wkład krajowego R&D oraz dyfuzji indukowanej przez (a) bezpośrednio inwestycje zagraniczne (FDI), (b) import dóbr inwestycyjnych wysokich technologii w przyrost *potencjalnej* całkowitej produktywności czynników (TFP) w latach 1970–2000.

	Δ TFP*	R&D	Dyf. (FDI)	R&D	Dyf. (Import)
Australia	1,7108	0,7155	0,5813	0,8854	0,2166
Austria	1,7761	1,0470	0,3977	1,2954	0,7794
Dania	1,7247	0,3486	0,4386	0,4313	0,4774
Finlandia	1,7201	0,4437	0,4213	0,5490	1,0800
Francja	2,0162	0,3535	0,4482	0,4374	0,4387
Grecja	1,1460	1,2990	0,8058	1,6073	0,3121
Hiszpania	1,2367	0,4020	1,2775	0,4973	0,5451
Holandia	2,2037	0,2107	2,0058	0,2607	2,1124
Irlandia	2,0118	0,4682	1,2528	0,5793	3,1504
Japonia	2,8164	2,4826	0,0182	3,0717	0,1589
Kanada	1,5429	0,1720	0,0507	0,2128	0,0051
Norwegia	1,7333	0,3491	0,9346	0,4320	1,1507
Portugalia	0,9857	0,0709	1,0325	0,0878	0,6979
Szwajcaria	1,6877	0,6349	0,4649	0,7856	0,9464
Szwecja	1,9713	0,7000	0,5360	0,8661	0,5146
USA	1,7562	0,7104	0,0000	0,8790	0,0000
Wlk. Brytania	1,6761	0,5304	0,7815	0,6563	0,5675
Włochy	1,2785	0,3164	0,4442	0,3915	0,7082

Źródło: opracowanie własne IBS.

W podsumowaniu uzyskanych wyników dekompozycji, podkreślmy, że:

1. Niektóre analizowane kraje (spośród krajów UE: Grecja i Hiszpania) doświadczyły w latach 1970–2000 (niewielkiego) spadku TFP. Wynikło to najprawdopodobniej z faktu, iż obserwowany w tych krajach wzrost gospodarczy napędzany był w dużej mierze przez surową akumulację czynników produkcji, tj. kapitału fizycznego i ludzkiego.
2. Największy przyrost TFP odnotowano w Irlandii, Norwegii, USA, Wielkiej Brytanii i Austrii.
3. Dyfuzja wydaje się wyjaśniać wielokrotnie większą część zmiany TFP niż własne R&D we wszystkich krajach oprócz USA. Wynik ten jest zgodny z obrazem

⁴Zob. raport IBS pt. „Dlaczego Europejczycy wytwarzają mniej od Amerykanów?: Źródła dystansu gospodarczego między Unią Europejską a USA”.

świata, w którym największa część innowacji bezpośrednio na światowej granicy technologicznej dokonywana jest w USA.

4. Dyfuzja technologii najsilniejszy wpływ wywarła na wzrost TFP w Irlandii, Holandii, Finlandii i Szwecji, a najsłabszy (poza USA) – na kraje śródziemnomorskie: Grecję, Hiszpanię, Portugalię i Włochy. Może to wynikać z względnie niskiego poziomu kapitału ludzkiego w tej ostatniej grupie krajów. Dostateczny zasób kapitału ludzkiego jest bowiem niezbędnym warunkiem, by dyfuzja technologii mogła efektywnie wpływać na produktywność gospodarek.
5. Własne R&D najsilniej oddziaływało na wzrost TFP w Japonii, a następnie – Grecji, Austrii i USA.
6. Największe przyrosty potencjalnego TFP odnotowano dla kombinacji czynników produkcji charakteryzujących Japonię, Holandię, Francję i Irlandię. Kraje te dokonały w tym zakresie znacznego skoku w latach 1970–2000 (choć i sam punkt startowy był u nich dość wysoki). W najmniejszym stopniu potencjalny TFP wzrósł w przypadkach Portugalii, Grecji i Hiszpanii. Wynika to z faktu, iż te trzy kraje charakteryzowały się w 2000r. najniższym poziomem kapitału ludzkiego.
7. Specyfikacja równania dyfuzji bazująca na imporcie dóbr inwestycyjnych implikuje nieco większy wkład własnego R&D w przyrost TFP niż specyfikacja oparta o zagraniczne inwestycje bezpośrednie.
8. Wzrost potencjalnego TFP w największym stopniu bazował na własnym R&D w Japonii, Grecji, Austrii. W dalszej kolejności – USA, Szwecji i Australii.
9. Wzrost potencjalnego TFP w największym stopniu bazował na dyfuzji technologii z zagranicy w Holandii, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii (dyfuzja indukowana przez FDI) lub w Irlandii, Holandii, Norwegii i Finlandii (dyfuzja indukowana przez import).

Widzimy zatem bardzo duże znaczenie dyfuzji technologii dla wzrostu produktywności w krajach UE, w szczególności tych, gdzie dostępne są duże zasoby kapitału ludzkiego. Jeśli chodzi o dyfuzję indukowaną przez FDI, dyfuzja w silnym stopniu wpłynęła też na wzrost potencjalnego TFP w Hiszpanii i Portugalii. Niestety, za wzrostem potencjalnego TFP w tych krajach nie poszedł wzrost rzeczywistego TFP, co wiązać należy ze znacznymi zaległościami tych krajów pod względem ich zasobów kapitału ludzkiego.

Zarysowany przez omówione powyżej ćwiczenie dekompozycyjne obraz postępu technologicznego w krajach UE sugeruje zatem, iż postęp ów nie mógłby być tak szybki, gdyby nie fakt, iż wiele innowacji, wdrożonych po raz pierwszy w USA, przepływa także do Europy, gdzie są adaptowane do lokalnych potrzeb i wdrażane. Duża rola dyfuzji wskazuje jednak równocześnie na bardzo ważną przyczynę, dla której dystans gospodarczy między USA i UE jest wciąż podtrzymywany, a ambitny cel sformułowany w ramach

Strategii Lizbońskiej, by UE stała się najbardziej innowacyjną i najbardziej opartą na wiedzy gospodarką świata, jest tak trudny do zrealizowania. Chodzi mianowicie o *opóźnienie dyfuzyjne*. Tak długo, jak zasadniczym motorem postępu technologicznego w krajach UE, zarówno w sektorze ICT, innych sektorach *hi-tech*, jak i w sektorach tradycyjnych, które technologie ICT wykorzystują jako technologie powszechnego zastosowania (GPT), jest dyfuzja najnowszych osiągnięć z USA, niemożliwe będzie wyprzedzenie tego kraju pod względem innowacyjności i stopnia oparcia na wiedzy. Wynik ten jest oczywiście bardzo dobrym uzasadnieniem dla priorytetów oraz poszczególnych celów szczegółowych Strategii Lizbońskiej. Wydaje się jednak, iż jak dotąd nie zostały one niestety w zadowalającym stopniu zrealizowane. Jak się okazuje, dużą rolę odgrywa w tym względzie dystans pod względem stopnia wdrożenia technologii ICT jako GPT.

3.3.2 Rola inwestycji w sektorze ICT

Rolę inwestycji w sektorze ICT w generowaniu wzrostu produktywności krajów UE oraz USA zbadali w swojej pracy Timmer, Ypma i van Ark (2003). Ich zasługą, oprócz konstrukcji zbioru danych obejmujących inwestycje i zakumulowany przez lata 1980–2004 kapitał ICT, w podziale na (i) komputery i inne urządzenia informatyczne; (ii) wyposażenie w środki łączności, w tym telekomunikacyjne, oraz (iii) software, jest dokonanie szczegółowej dekompozycji stóp wzrostu całkowitego PKB, produktywności pracy oraz TFP w badanych latach. Najważniejsze z punktu widzenia celu bieżącego opracowania jest badanie Timmera et al. (2003) dotyczące produktywności pracy, a więc PKB na przepracowaną godzinę $y = Y/L$. Badanie to oparte zostało o standardową metodologię rachunkowości wzrostu (*growth accounting*), bazującą na funkcji produkcji Cobba–Douglasa:

$$\Delta \ln y = \alpha_1 \Delta \ln k_{ICT} + \alpha_2 \Delta \ln k_N + \Delta \ln A_{ICT} + \Delta \ln A_N. \quad (3.14)$$

W powyższym równaniu, α_1 jest udziałem wynagrodzenia kapitału ICT w produkcji, zaś α_2 – udziałem wynagrodzenia pozostałego kapitału. Na mocy stałych korzyści skali, udział wynagrodzenia pracy (kapitału ludzkiego) stanowi pozostałe $(1 - \alpha_1 - \alpha_2)$. Czynnikiem A_{ICT} to całkowita produktywność czynników (TFP) w sektorach produkujących dobra kategorii ICT, A_N oznacza TFP w pozostałych sektorach.

Badanie Timmera et al. (2003) ukazało znaczące różnice w zidentyfikowanych źródłach wzrostu pomiędzy okresami 1980–1990, 1990–1995, oraz 1995–2001 (rok 2001 jest ostatnim rokiem objętym omawianym badaniem). Kluczowe jest w szczególności wyodrębnienie okresu po 1995, od kiedy udział ICT w generowaniu wzrostu produktywności pracy wzrósł silnie w niemal wszystkich badanych krajach (por. wykresy 3.10–3.12).

Wyniki Timmera et al. (2003) sugerują, iż rola ICT w generowaniu wzrostu produktywności była silnie zróżnicowana nie tylko w poszczególnych podokresach czasu, ale również pomiędzy krajami. Uwydatniła się bowiem nie tylko znacząca różnica między krajami UE a USA, ale także spora heterogeniczność w ramach grupy Państw UE-15.

Tablica 3.5: Źródła wzrostu produktywności pracy w UE-15 oraz w USA.
1980-1990 1990-1995 1995-2001

	1980-1990	1990-1995	1995-2001
Unia Europejska			
Średni wzrost $y = Y/L$	2.28	2.43	1.37
Wkład akumulacji kapitału	1.16	1.30	0.90
w tym: kapitał ICT	0.34	0.29	0.42
w tym: kapitał nie-ICT	0.82	1.01	0.48
Całkowita produktywność czynników	1.12	1.14	0.46
USA			
Średni wzrost $y = Y/L$	1.46	1.19	1.85
Wkład akumulacji kapitału	0.71	0.58	1.05
w tym: kapitał ICT	0.52	0.40	0.72
w tym: kapitał nie-ICT	0.19	0.19	0.32
Całkowita produktywność czynników	0.75	0.61	0.80
Różnica US-UE			
Średni wzrost $y = Y/L$	-0.82	-1.24	0.48
Wkład akumulacji kapitału	-0.45	-0.71	0.14
w tym: kapitał ICT	0.18	0.11	0.30
w tym: kapitał nie-ICT	-0.63	-0.82	-0.16
Całkowita produktywność czynników	-0.37	-0.53	0.34

Źródło: Timmer, Ypma, van Ark (2003).

Zaczerpnięta z omawianej pracy tabela 3.5 pokazuje wyniki dekompozycji średniej rocznej stopy wzrostu w trzech podokresach (1980–1990, 1990–1995, 1995–2001), w krajach UE-15 oraz w USA. Zgodnie z wykresem 3.1, stwierdzono, iż w latach 1980–1995 wzrost PKB na przepracowaną godzinę był szybszy w Europie niż w USA, natomiast w okresie 1995–2001 był on z kolei szybszy w USA. Widzimy też, iż we wcześniejszych latach, wzrost ten rozkładał się w Europie przede wszystkim pomiędzy efekty akumulacji kapitału (głównie kapitału nie-ICT) oraz neutralny postęp technologiczny, tj. wzrost TFP. Oba te składniki były w USA znacznie niższe, co przełożyło się na wzrost PKB na przepracowaną godzinę w USA słabszy o 0,8–1,2 punkta procentowego rocznie.⁵

W roku 1995, tj. wtedy, kiedy rozpoczęła się „rewolucja” ICT, tj. kiedy technologie te zaczęły być wykorzystywane we wszystkich omawianych krajach jako technologie powszechnego zastosowania, omawiane trendy uległy odwróceniu. To USA zaczęły rosnać szybciej (o ok. 0,5 pp. rocznie) niż kraje UE, zawdzięczając to przede wszystkim akumulacji kapitału ICT oraz (jak można domniemywać) powiązanemu z tym wzrostowi TFP. Oznacza to, iż konwergencja realna między Europą a USA została zatrzymana wraz z po-

⁵Należy pamiętać, iż w latach 1991–1996 odnotowano istotny spadek liczby godzin przepracowanych przez jednego pracownika w EU-15 w porównaniu do analogicznego pracownika w USA, co znalazło odzwierciedlenie w powyższych wynikach.

jawieniem się technologii ICT, które odbudowały pozycję USA jako niekwestionowanego lidera produktywności.⁶

W tabelach 3.6 oraz 3.7 zawarto natomiast dekompozycję wzrostu PKB na pracowaną godzinę w Europie i USA pomiędzy czynniki związane i niezwiązane z technologiami ICT, uwzględniając wewnętrzną heterogeniczność Unii Europejskiej. W tabeli 3.6 zawarto dekompozycję wzrostu w latach 1980–1995 – a więc okresu realnej konwergencji wynikającej głównie z akumulacji kapitału i dyfuzji technologii w sektorach „tradycyjnych” (nie ICT). W tabeli 3.7 skupiono się natomiast na okresie 1995–2001, gdzie rola ICT była już kluczowa. Oprócz zmian w sile i kierunku dysproporcji wzrostu między Europą a USA widzimy też znaczące zmiany w hierarchii krajów europejskich.

Tablica 3.6: Wkład procentowy we wzrost produktywności pracy, 1980–1995.

	ICT/h	Nie-ICT/h	TFP	PKB/h
USA	0.5	0.2	0.7	1.4
Unia Europejska-15	0.3	0.9	1.1	2.3
Irlandia	0.2	0.7	2.9	3.9
Hiszpania	0.3	0.9	1.6	2.8
Niemcy	0.4	0.8	1.7	2.8
Finlandia	0.3	1.0	1.4	2.7
Francja	0.3	1.2	0.9	2.4
Wlk. Brytania	0.4	0.8	1.3	2.4
Belgia	0.7	0.9	0.8	2.3
Portugalia	0.2	0.8	1.2	2.2
Włochy	0.3	0.8	0.9	2.0
Dania	0.5	0.7	0.8	1.9
Holandia	0.3	0.5	0.9	1.7
Austria	0.2	0.8	0.6	1.7
Szwecja	0.4	0.7	0.5	1.6
Grecja	0.2	0.4	-0.5	0.1
średnia (nieważona)	0.32	0.79	1.06	2.17
wariancja (wkład %)	0.01	0.04	0.52	0.66

Źródło: Timmer, Ypma, van Ark (2003).

Okazuje się, iż w okresie 1980–1995 wkład ICT we wzrost produktywności był raczej niewielki, zwłaszcza w Europie. Jedyńm krajem europejskim, w którym wkład ten był wyższy niż w USA, była Belgia. Liderem wzrostu gospodarczego była oczywiście Irlandia; na drugim miejscu uplasowała się Hiszpania. W obu krajach kluczowa była konwergencja pod względem TFP. W okresie 1995–2001 wkład ICT we wzrost gospodarki amerykańskiej wzrósł z 0,5 pp. do 0,7 pp., a w UE-15 – tylko z 0,3 do 0,4, przy spadku

⁶W danych PKB per capita oraz PKB na jednego pracownika efekty te nie są tak wyraźne, gdyż w takim przypadku na omawiane efekty nakłada się efekt spadku liczby godzin pracowanych na pracownika w UE-15 względem USA w latach 1991–1996.

wkładu TFP z 1,1 pp. do 0,5 pp. Spadek roli wzrostu TFP w Europie można interpretować jako efekt początkowego niedocenienia aplikacji technologii ICT jako technologii powszechnego zastosowania, albo jako efekt wyższych niż w USA kosztów dostosowania gospodarki do tych technologii (co związane jest np. z niższym przeciętnym poziomem wykształcenia społeczeństw krajów UE niż USA).

Irlandia pozostała europejskim liderem wzrostu produktywności, po części dlatego, że odpowiednio wcześniej zaczęła szybko akumulować kapitał ICT: wkład ICT wzrósł tam między okresami 1980–1995 i 1995–2001 z 0,2 pp. do 0,7pp. Inne kraje, w których udział ICT w generowaniu wzrostu był wysoki, to te kraje, gdzie doceniono rolę technologii ICT jako technologii powszechnego zastosowania, a więc w Finlandii (0,7pp.), Szwecji (0,8pp.) oraz Belgii (0,7pp.). Grecja – dzięki wszystkim czynnikom po trochu – awansowała z ostatniego na drugie miejsce, natomiast Hiszpania ze względu na bezprecedensowy spadek TFP spadła z drugiego miejsca na ostatnie.

Tablica 3.7: Wkład procentowy we wzrost produktywności pracy, 1995–2001.

	ICT/h	Nie-ICT/h	TFP	PKB/h
USA	0.7	0.3	0.8	1.8
Unia Europejska-15	0.4	0.5	0.5	1.4
Irlandia	0.7	1.2	3.6	5.5
Grecja	0.5	1.1	1.7	3.2
Finlandia	0.7	-0.3	2.7	3.0
Austria	0.4	1.0	1.3	2.7
Belgia	0.7	0.5	1.1	2.3
Portugalia	0.3	1.2	0.5	2.1
Szwecja	0.8	0.5	0.7	1.9
Dania	0.6	0.9	0.3	1.8
Niemcy	0.4	0.5	0.9	1.7
Francja	0.3	0.5	0.9	1.7
Wlk. Brytania	0.6	0.6	0.5	1.7
Włochy	0.4	0.6	0.1	1.1
Holandia	0.4	-0.2	-0.1	0.1
Hiszpania	0.2	0.1	-0.6	-0.4
średnia (nieważona)	0.49	0.59	0.97	2.05
wariancja (wkład %)	0.03	0.23	1.13	1.81

Źródło: Timmer, Ypma, van Ark (2003).

W tabelach 3.5–3.7 widać wyraźnie, iż znaczny wpływ na wzrost produktywności miał we wszystkich podokresach czasu wzrost TFP, odpowiadając równocześnie za istotną część różnicy między stopą wzrostu w USA oraz w Unii Europejskiej. Samo TFP można jednak dalej zdekomponować, zauważając iż produktywność czynników znacznie różni się pomiędzy sektorami gospodarki (zarówno pod względem poziomów, jak i dynamiki).

Tabela 3.8 przedstawia więc wyniki dekompozycji wzrostu TFP pomiędzy sektory produkujące dobra ICT oraz pozostałe sektory gospodarki.

Obraz, który wyłania się z tego ćwiczenia, pokrywa się w dużej mierze z obrazem zaprezentowanym już powyżej, sugerując, iż wraz z akumulacją kapitału ICT należy się też spodziewać (w przybliżeniu) proporcjonalnego wzrostu TFP. Dlaczego się tak dzieje? Są ku temu trzy powody.

Po pierwsze, zgodnie z wynikami Gordona (1990) oraz Greenwooda, Hercowitza i Krusella (1997) dotyczącymi gospodarki USA, całkowita produktywność czynników w sektorze ICT rosła w krajach UE znacząco szybciej niż w pozostałych sektorach gospodarki. Po drugie, wraz z akumulacją kapitału ICT, opłacalne zaczynało być wykorzystanie technologii coraz bardziej intensywnie go wykorzystujących (pojawił się zatem efekt endogenicznego wyboru technologii, por. Kumar i Russell, 2002). Po trzecie wreszcie, technologie ICT aplikowane jako technologie powszechnego zastosowania wymagają czasu, by proces *learning by doing* (nabywanie doświadczeń przez praktykę) mógł się w pełni dokonać (por. Greenwood i Yorukoglu, 1997; Pinteá i Thompson, 2007).

Tablica 3.8: Źródła wzrostu TFP w UE-15 oraz USA.

	1990-95			1995-2001		
	UE	US	US-UE	UE	US	US-UE
Łączny przyrost TFP	1.14	0.61	-0.53	0.46	0.80	0.34
Wkład w przyrost TFP:						
Produkcja ICT	0.15	0.24	0.09	0.27	0.44	0.17
<i>w tym: komputery</i>	0.09	0.09	0.00	0.13	0.15	0.01
<i>części elektroniczne</i>	0.03	0.11	0.08	0.08	0.23	0.16
<i>urządzenia komunikacyjne</i>	0.02	0.03	0.01	0.06	0.06	0.00
Sektorowy przyrost TFP (%):						
Komputery	11.9	11.9		16.8	16.8	
Części elektroniczne	10.6	10.6		18.0	18.0	
Urządzenia komunikacyjne	5.4	5.4		7.2	7.2	
Wagi (% udział gałęzi w PKB):						
Produkcja ICT	1.6	2.5	0.9	2.1	3.0	0.9
<i>w tym: komputery</i>	0.8	0.8	0.0	0.8	0.9	0.1
<i>części elektroniczne</i>	0.3	1.0	0.7	0.4	1.3	0.9
<i>urządzenia komunikacyjne</i>	0.5	0.6	0.2	0.8	0.8	-0.1

Źródło: Timmer, Ypma, van Ark (2003).

W omawianym badaniu, Timmer, Ypma i van Ark (2003) przyjęli (dyskusyjnie, co sami stwierdzili) założenie, iż postęp technologiczny w sektorach produkujących ICT był tak samo szybki w Europie, jak w USA. Konieczność przyjęcia takiego założenia wynikała z niedostępności odpowiednich danych dla Europy; odpowiednie dane dla USA skompilowane zostały natomiast przez Jorgensona, Ho i Stiroha (2005).⁷ Z charaktery-

⁷Zobacz też: Jorgenson i Stiroh (2000).

styk tego zbioru danych wynika występujące w tabeli 3.8 rozbitcie technologii ICT na (i) komputery, (ii) części elektroniczne oraz (iii) urządzenia komunikacyjne oraz pominięcie kategorii software'u. Omawione założenie mogło doprowadzić do przeszacowywania wpływ ICT na całkowity wzrost TFP w Europie: należy się bowiem oczywiście spodziewać, iż przyrost TFP w sektorach produkujących ICT był tu raczej niższy niż wyższy niż w USA.

W tabeli 3.8 należy wyodrębnić cztery części. W pierwszej z nich podano łączny przyrost TFP (zannualizowana stopa wzrostu) w latach 1990–1995 oraz 1995–2001. W drugiej części zawarto natomiast główny wynik bieżącego ćwiczenia, a więc wyodrębniony wkład wzrostu TFP w sektorze produkującym technologie ICT w łączny przyrost TFP w gospodarce. Część trzecia i czwarta to prowadzące do tego wyniku końcowego wyniki cząstkowe: (i) roczne stopy wzrostu TFP w podsektorach gospodarki związanych z produkcją dóbr ICT, wzięte od Jorgensona, Ho i Stiroha (2005) oraz (ii) tzw. wagi Domara (1961). Zgodnie z absolutnie intuicyjną metodologią zaproponowaną przez Domara (1961), wkład wzrostu TFP w danym sektorze do całkowitego wzrostu TFP liczony jest bowiem poprzez przemnożenie owej sektorowej stopy wzrostu TFP przez „wagę Domara” danego sektora, czyli procentowy udział całkowitego produktu danej gałęzi w łącznym PKB. Widzimy, że pomiędzy oboma rozpatrywanymi okresami wzrosło zarówno tempo wzrostu TFP w podsektorach ICT, jak i wagi Domara tych podsektorów (ponieważ rosły one szybciej niż reszta gospodarki).

Kluczowa jest zatem druga część tabeli 3.8. Widzimy tu, iż niemal cała przewaga USA nad krajami UE-15 pod względem wkładu wzrostu TFP w podsektorach ICT do wzrostu całkowitego TFP wynika z różnic w wielkości sektora produkującego części elektroniczne – czyli ani same komputery, ani też nie urządzenia telekomunikacyjne.

Spadek dynamiki TFP w Europie między okresem 1990–95 a okresem 1995–2001 należy natomiast tłumaczyć przede wszystkim spadkiem dynamiki w sektorach nie związanych z ICT. Może być to związane z opóźnieniem Europy pod względem umiejętności wykorzystania technologii ICT jako technologii powszechnego zastosowania, a więc zwiększającej pośrednio produktywność we wszystkich sektorach gospodarki; z drugiej strony, okres ten mógł też być w Europie okresem koniecznych inwestycji w kapitał ludzki, tak by pracownicy mogli nauczyć się efektywnie posługiwać nowymi technologiami (zob. Pintea i Thompson, 2007). W takim przypadku, trzeba by było podejrzewać, iż w USA koszty tych inwestycji były mniej dotkliwe ze względu na wyższy kapitał ludzki, albo że były one tam poniesione wcześniej. Udzielenie wyczerpującej odpowiedzi na to pytanie wymagałoby jednak uzupełnienia analiz Timmera et al. (2003) o dalsze zmienne (m.in. kapitał ludzki), co wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

3.4 Podsumowanie

Podsumowując bieżący rozdział, należy podkreślić, iż ilość i jakość R&D, stopień rozwoju przemysłu i usług wysokiej technologii oraz skala wdrożenia technologii ICT to

czynniki, które budują raczej przewagę USA nad krajami Unii Europejskiej, niż na odwrót. Pod względem niemal wszystkich związanych z tymi aspektami gospodarki wskaźników, USA ma wciąż wyraźną przewagę nad krajami europejskimi. Jeśli zdarzy się, że jakiś kraj europejski wyprzedzi USA pod względem któregoś z owych wskaźników, to w zasadzie z pewnością będzie to wyjątek niż początek nowej reguły. Dlatego też wydaje się, że przed krajami UE wciąż pozostaje długa droga, zanim będą one w stanie w pełni zrealizować postanowienia Strategii Lizbońskiej.

3.4.1 Stan realizacji założeń Strategii Lizbońskiej

Jeśli mielibyśmy wskazać tu najważniejszy powód, dla którego UE wciąż nie staje się najbardziej innowacyjną i opartą na wiedzy gospodarką świata, musielibyśmy – dość przewrotnie – stwierdzić, iż jest tak dlatego, że USA realizują postanowienia SL lepiej niż kraje UE. Patrząc na surowe wskaźniki dla poszczególnych krajów UE, w oderwaniu od wyników USA, widzimy bowiem, że sytuacja stopniowo acz konsekwentnie ulega poprawie. W krajach UE wzrasta powszechność technologii ICT, wzrasta odsetek PKB wytwarzanego w sektorach wysokich technologii, wzrasta też wolumen wymiany międzynarodowej dóbr wytwarzanych przez te sektory.

Jednocześnie zarysowuje się jednak znaczna heterogeniczność w ramach samej UE. Heterogeniczność ta ujawniła się poprzez zarysowanie się wyraźnej grupy liderów „nowej gospodarki”, obejmująca przede wszystkim kraje skandynawskie i Irlandię, ale też wyraźnej grupy „maruderów”, obejmującej przede wszystkim kraje śródziemnomorskie (Włochy, Hiszpanię, Portugalię, Grecję), a także wszystkie nowe kraje członkowskie UE, w tym Polskę.

Jednym z najczęściej wymienianych priorytetów oryginalnej Strategii Lizbońskiej oraz jedyną wytyczną o bezwzględnym charakterze liczbowym pojawiającą się w ramach Odnowionej Strategii Lizbońskiej z 2005r. jest zapewnienie, by wydatki na działalność badawczo-rozwojową stanowiły co najmniej 3% PKB, z czego wydatki sektora prywatnego – co najmniej 2% PKB. Jak jednak widać w tabeli 3.9, stan taki udało się osiągnąć jedynie w Szwecji i Finlandii; średnia unijna w tym względzie kształtuje się poniżej 2%. Polska znajduje się niestety w grupie zamykającej tabelę: wydatki na R&D wynoszą w naszym kraju zaledwie 0,56% PKB.

Rezultat taki jest oczywiście nie tylko obrazem postawy rządów, tj. odpowiedzią na pytanie, czy działalność R&D jest dla nich dostatecznie wysokim priorytetem przy ustalaniu budżetu; odzwierciedla on również faktyczny stan sektora R&D w tych krajach, o którym w dużej części decyduje kondycja innowacyjnych firm sektora prywatnego. W bieżących warunkach gospodarczych, bezrefleksyjne przesunięcie środków budżetowych w stronę finansowania R&D byłoby po prostu błędem, gdyż najprawdopodobniej pociągnęłoby za sobą niepożądane skutki uboczne w postaci dotowania nieefektywnych jednostek badawczych lub finansowania badań naukowych niskiej jakości, nieimplementowalnych, nie prowadzących do postępu technologicznego. Kluczową cechą USA jako kraju będącego światowym liderem R&D jest bowiem bardzo silne powiązanie między

Tablica 3.9: Całkowite wydatki krajowe na R&D jako odsetek PKB.

Kraj	1996	2000	2006
Szwecja	3,47	4,18	3,73
Finlandia	2,52	3,34	3,45
USA	2,53	2,73	2,61
Niemcy	2,19	2,45	2,53
Austria	1,59	1,91	2,49
Dania	1,84	2,24	2,43
Francja	2,27	2,15	2,09
UE-15	1,8	1,92	1,91
UE-27	1,76	1,86	1,84
Belgia	1,77	1,97	1,83
Wlk. Brytania	1,86	1,85	1,78
Holandia	1,98	1,82	1,67
Słowenia	1,31	1,41	1,59
Czechy	0,97	1,21	1,54
Norwegia	1,63	1,59	1,52
Luksemburg	bd	1,65	1,47
Irlandia	1,30	1,12	1,32
Hiszpania	0,81	0,91	1,2
Estonia	bd	0,61	1,14
Włochy	0,99	1,05	1,09
Węgry	0,65	0,78	1,00
Portugalia	0,57	0,76	0,83
Litwa	0,5	0,59	0,80
Łotwa	0,42	0,44	0,70
Grecja	0,45	0,58	0,57
Polska	0,65	0,64	0,56
Malta	bd	0,26	0,54
Słowacja	0,91	0,65	0,49
Bułgaria	0,52	0,52	0,48
Rumunia	bd	0,37	0,45
Cypr	bd	0,24	0,42

Źródło: Eurostat.

jednostkami badawczymi a sektorem prywatnym, zdolnym i skłonny brać na siebie ryzyko implementacji najświeższych innowacji w rzeczywistych warunkach gospodarczych. Bez tej współzależności, za wzrostem nakładów na R&D nie pójdzie widoczny wzrost innowacyjności ani, tym bardziej, TFP.

Jak opisano szczegółowo w powyższych podrozdziałach, również w kategoriach budowy gospodarki opartej na wiedzy, cele Strategii Lizbońskiej są efektywnie realizowane jedynie w wybranych krajach UE. Wiele innych krajów, jak się wydaje, nie będzie w stanie zrealizować celów SL w założonym przez UE horyzoncie czasowym (do 2010r.). Wśród krajów tych znajduje się m.in. Polska, gdzie udział sektorów *hi-tech* w gospodarce oraz stopień wdrożenia technologii ICT jako technologii powszechnego zastosowania są alarmująco niskie, jedne z najniższych w UE.

3.4.2 Wnioski dla polityki gospodarczej Polski

Z omówionych powyżej analiz płyną następujące wnioski dla polityki gospodarczej Polski.

1. Jak dotąd, w Polsce technologie ICT (komputery, urządzenia i części elektroniczne, oprogramowanie oraz urządzenia służące łączności) akumulowane były powoli. W ciągu ostatnich lat, dystans Polski wobec USA, krajów skandynawskich, a nawet krajów „kontynentalnej” Europy pod tym względem stopniowo wzrastał. Aby przyspieszyć konwergencję naszego kraju względem tych gospodarek, konieczna jest zatem intensyfikacja inwestycji w wykorzystujące technologie ICT sektory gospodarki. Istotna jest też stopniowa zmiana struktury sektorowej polskiej gospodarki, tak by coraz większy udział miały w niej sektory wysokiej technologii, w tym wytwarzające ICT, a także oparte na wiedzy sektory usługowe. Zmiana taka, wiążąca się ze stopniowym zmniejszaniem się udziału tradycyjnych sektorów przemysłowych (oraz sektora rolniczego) w wytwarzaniu PKB naszego kraju, mogłaby spowodować, że technologie ICT będą tu stopniowo stawały się technologiami powszechnego zastosowania, dodatkowo zwiększając produktywność całej gospodarki i przyspieszając konwergencję naszego kraju względem UE-15. Wydaje się, że zmiana struktury sektorowej polskiej gospodarki stanowi najważniejsze wyzwanie dla naszego kraju w perspektywie realizacji celów Strategii Lizbońskiej.
2. Postęp technologiczny, który dokonał się w Polsce w ostatnich latach, był niemal w całości wynikiem przyływu do Polski nowoczesnych technologii z zewnątrz. Mimo, iż nie wydaje się, by Polska mogła w najbliższych lat stać się jednym z bardziej innowacyjnych krajów UE, a nawet krajem w skali UE przeciętnie innowacyjnym, wcześniejsze etapy konwergencji gospodarczej Polski względem UE-15 mogą się jednak dokonywać dzięki umożliwieniu nowoczesnym technologiom możliwie szybkiej i efektywnej dyfuzji do naszego kraju. Niezbędnym warunkiem, by móc wykorzystywać procesy dyfuzyjne, jest: (i) dostateczny zasób kapitału

ludzkiego, tj. dostateczna liczba kompetentnych (w zakresie nowoczesnych technologii) pracowników; (ii) dostateczny zasób nowoczesnych dóbr kapitałowych, tak by wdrażanie najnowszych technologii było dla operujących w Polsce firm opłacalne; (iii) duży stopień otwartości polskiej gospodarki na import dóbr *hi-tech* oraz na bezpośrednie inwestycje zagraniczne, dzięki którym zagraniczny *know-how* może zostać zaimplementowany w Polsce, by następnie dyfundować również do firm krajowych.

3. Wydatki na badania i rozwój są w Polsce bardzo niskie (jedne z najniższych w skali UE), relatywnie niskie – choć nie aż tak niskie – jest też zatrudnienie w tym sektorze gospodarki. Rozwój tego sektora jest jednak niezbędny, by móc budować pozycję kraju wysoce innowacyjnego i opartego na wiedzy, zgodnie z celami i priorytetami Strategii Lizbońskiej. Niestety, stan bieżący jest w tym względzie bardzo zły i gwałtowna realokacja środków na te cele byłaby najprawdopodobniej w dużej mierze nieefektywna, gdyż po części sprowadziłaby się do dotowania przestarzałego polskiego systemu nauki i szkolnictwa wyższego. Co więcej, oprócz ośrodków naukowych, gdzie prowadzono badania najwyższej światowej jakości, w Polsce brakuje też współpracy między sektorem R&D a sektorem prywatnym, który mógłby zainwestować środki w rozwój nowych technologii i wdrażanie najnowszych innowacji. Rozbudowa takiej współpracy powinna być priorytetem, lecz wymaga to przemyślanej strategii i znacznego czasu. Strategia rozwoju działalności R&D w Polsce powinna być zatem (z konieczności) strategią średnio- i długookresową. O 3-procentowym udziale wydatków na R&D w PKB w 2010r. lepiej w przypadku Polski zapomnieć.

Rozdział 4

Studium przypadku – sukces Irlandii

Irlandia traktowana jest w powszechnej opinii jako przykład „cudu gospodarczego”, czyli kraju, który miał niespotykaną ścieżkę wzrostu. Przypomina się bowiem, że w latach 50. i 60. XX wieku Irlandia należała do relatywnie biednych krajów Europy, będąc w momencie wstąpienia do Wspólnoty Europejskiej w 1973 roku jej najbiedniejszym członkiem (a stan ten utrzymywał się aż do akcesji Portugalii 13 lat później). Samo wstąpienie do Wspólnoty nie było też katalizatorem szybkiego wzrostu gospodarczego Irlandii, który nastąpił dopiero w latach 90. Tempo wzrostu Irlandii w latach 90. było jednak absolutnie niespotykane w tym okresie w Europie Zachodniej – aż dwu-trzykrotnie wyższe od tempa wzrostu innych państw UE czy OECD. W ciągu ostatniej dekady poprzedniego wieku Irlandia nadrobiła zaległości w stosunku do krajów UE-15 w zakresie poziomu produktu per capita, a jej dynamiczny wzrost nie zatrzymał się po ukończeniu konwergencji i kontynuowany był w XXI wieku.¹ Obecnie Irlandia ustępuje pod względem poziomu PKB per capita w Unii Europejskiej jedynie Luksemburgowi, przewyższając średnią unijną o ponad jedną trzecią.

Ta, w dużym stopniu niespodziewana, dynamika tempa wzrostu gospodarczego Irlandii rodzi pytanie o jej źródła. Warto się w szczególności zastanowić, jak bardzo ścieżka wzrostu Irlandii zgodna jest z zaleceniami przedstawionymi podczas szczytu lizbońskiego w 2000r. – czy dynamiczny wzrost gospodarczy Irlandii był efektem wcześniejszego wprowadzenia rozwiązań podobnych do zaleceń lizbońskich, czy też podążenia inną, niezależną ścieżką rozwoju?

Godne uwagi jest też pytanie, jakie wnioski dla polityki gospodarczej Polski można wyciągnąć na podstawie doświadczeń irlandzkich. Czy irlandzki „cud gospodarczy” można powtórzyć w Polsce, czy też był on po części skutkiem splotu szczęśliwych zbiegów okoliczności, na które w przypadku Polski nie można liczyć?

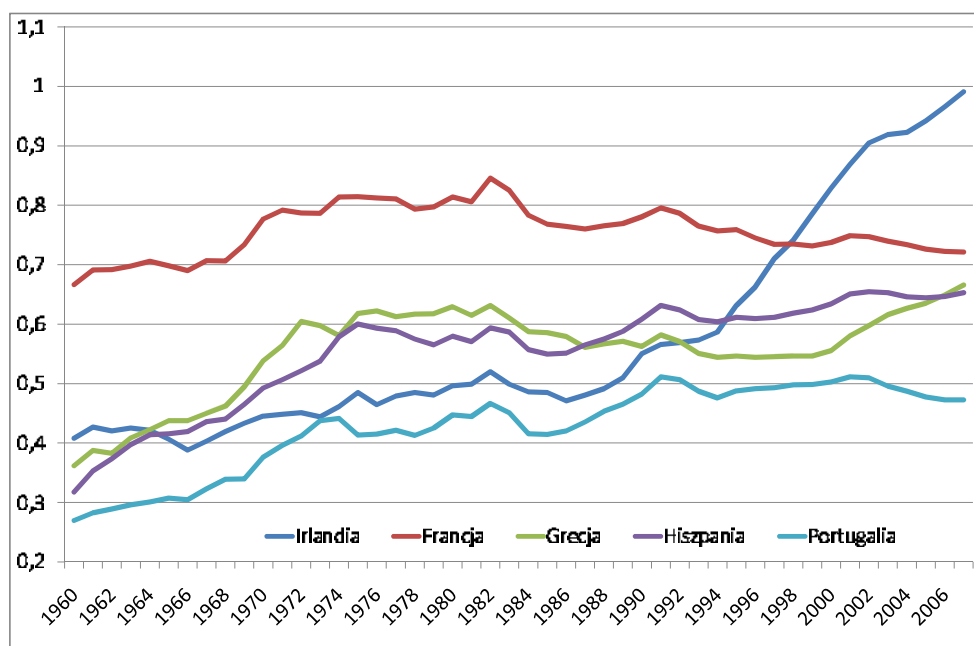
¹Dopiero w pierwszych dwóch kwartałach obecnego roku (2008) gospodarkę Irlandii dotknęła recesja, tj. PKB zanotował ujemną dynamikę. Spowolnienie to dotknęło jednak również inne gospodarki wysoko rozwinięte.

4.1 Charakterystyka rozwoju gospodarczego Irlandii

Przypadek Irlandii wzbudza zainteresowanie ze względu na niezwykle dynamiczne tempo konwergencji w stosunku do innych gospodarek europejskich, a także ze względu na to, że po zakończeniu okresu konwergencji tempo wzrostu produktu nadal znacząco przewyższało średnią dla krajów piętnastki.

Wykres 4.1 zawiera porównanie PKB per capita w Irlandii, trzech innych krajów relatywnie biednych w momencie wstąpienia do Wspólnoty (Grecji, Hiszpanii i Portugalii) oraz Francji, będącej obrazem średniej UE-15,² w stosunku do PKB per capita w Stanach Zjednoczonych.

Rysunek 4.1: PKB per capita w Irlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii i Portugalii w relacji do USA (USA=1) w latach 1960-2007.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych GGDC.

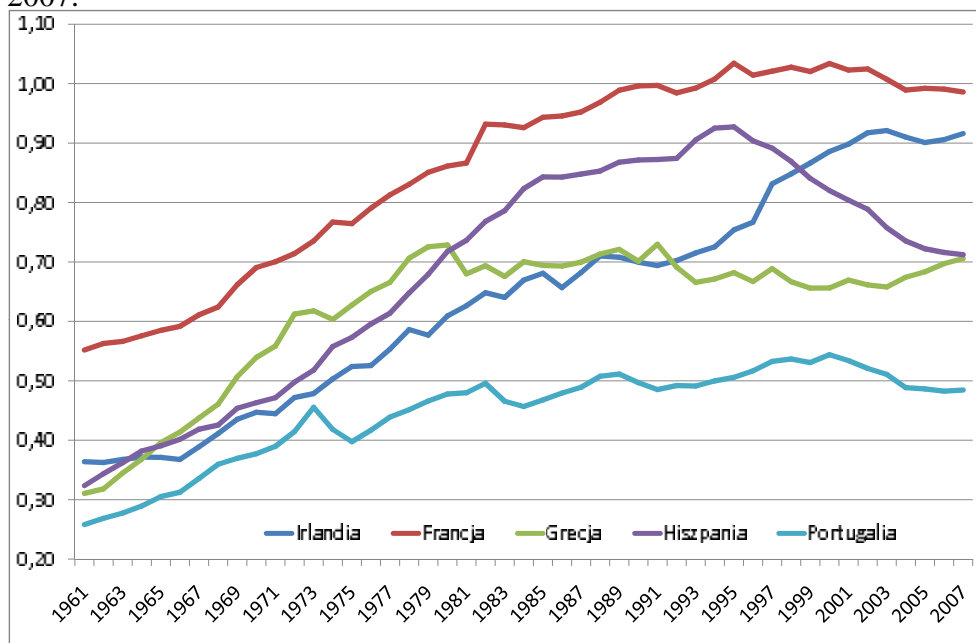
Na początku lat 60., PKB per capita Irlandii, Hiszpanii, Grecji i Portugalii kształtowało się na poziomie od 26% (w Portugalii) do 41% (w Irlandii) PKB USA. Okres kolejnych 12-13 lat to okres stopniowej konwergencji, relatywnie homogenicznej w tej grupie państw (za wyjątkiem pierwszych 6 lat w wypadku Irlandii). Szok naftowy lat 1973-74 zatrzymał jednak ten proces. PKB per capita w relacji do USA wzrosło w tej grupie krajów w latach 1960–1989 o od ok. 9 pp. (w wypadku Irlandii) do 21 pp. (w wypadku Hiszpanii).

²PKB per capita Francji najlepiej oddaje średnią wartość tego wskaźnika dla UE-15 w drugiej połowie XX wieku (por. Caselli i Tenreiro, 2005).

W latach 1989-2007 doszło jednak do zmian w tempie trendów wzrostowych. Błyskawicznie rosnąca Irlandia przeskoczyła z poziomu 50% PKB per capita USA w 1989r. do ponad 99% w 2007 roku, nadganiając kolejno zaległości w stosunku do Grecji (w 1993 roku), Hiszpanii (w 1995 roku) i Francji (w 1998 roku) oraz kontynuując dynamiczne tempo rozwoju w kolejnych latach, podczas gdy pozostałe gospodarki rozwijały się tempie niewiele szybszym (Grecja), podobnym (Hiszpania) lub nawet wolniejszym (Francja i Portugalia) niż Stany Zjednoczone.

Wykres 4.2 prezentuje wzrost produktywności (rozumianej jako wielkość produktu na godzinę pracy) w Irlandii, Francji i 3 krajach śródziemnomorskich w stosunku do Stanów Zjednoczonych w latach 1962-2007. Francja cechowała się względnie stałym tempem wzrostu produktywności (w stosunku do USA) aż do połowy lat 90., kiedy poziom ten osiągnął 100%. Tempo wzrostu produktywności Irlandii w stosunku do USA było również w przybliżeniu stałe od połowy lat 60. (z chwilowym spowolnieniem w pierwszej połowie lat 90.) lecz, w przeciwieństwie do przypadku Francji, proces poprawy względnej produktywności nie zatrzymał się około roku 1990, lecz był nadal kontynuowany: w 2002r., Irlandia osiągnęła 92% produktywności USA i Francji. Produktywność pracy w Hiszpanii ewoluowała natomiast w dość nieoczekiwany sposób. Po okresie bardzo dynamicznego wzrostu w okresie 1962–1993, zaczęła ona notować wyraźną ujemną (w stosunku do USA i Francji) dynamikę wzrostu, najprawdopodobniej wynikającą częściowo z włączenia do siły roboczej nowych, niższej produktywnych pracowników.

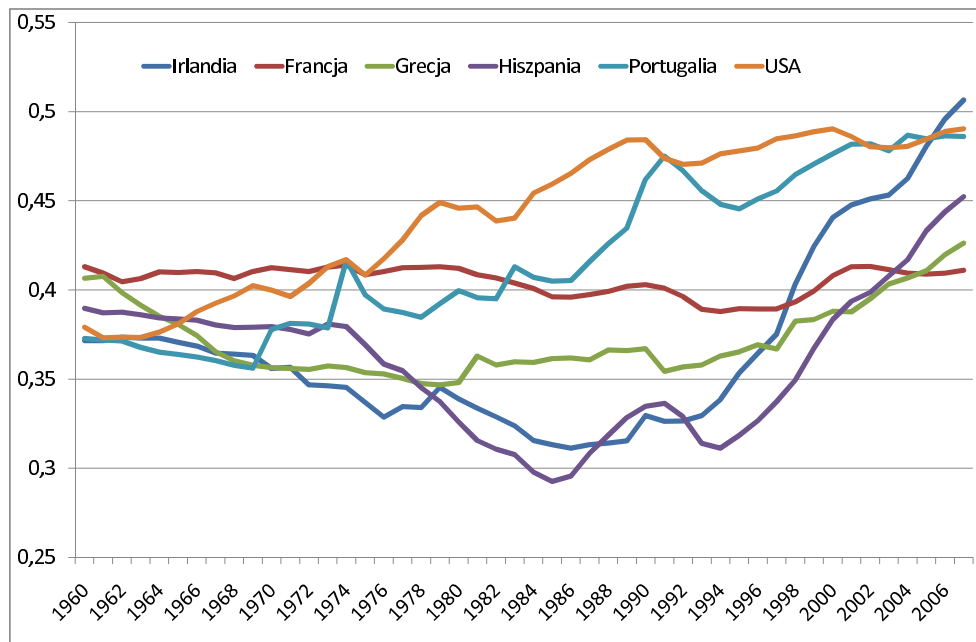
Rysunek 4.2: Wzrost produktywności (wartość produktu na przepracowaną godzinę) w Irlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii i Portugalii w stosunku do USA (USA=1) w latach 1962-2007.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Analiza dwóch powyższych wykresów wskazuje na dwa fakty: dynamiczny wzrost gospodarczy Irlandii w latach 90. nie był wynikiem znacznej zmiany tempa wzrostu produktywności, gdyż to było relatywnie stałe od połowy lat 60., natomiast znaczące różnice w poziomie PKB per capita między Irlandią (oraz USA) a Francją wynikały z większego zasobu siły roboczej tworzącej produkt. Potwierdza to kolejny wykres prezentujący udział zatrudnionych w całości populacji.

Rysunek 4.3: Udział zatrudnionych w całości populacji w Irlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i USA w latach 1960-2007.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Od roku 1994, w Irlandii oraz Hiszpanii, a także w nieco mniejszym stopniu Grecji, obserwowany jest silny trend wzrostowy odsetka osób zatrudnionych w populacji. Należy podkreślić, iż jest to dokładnie ten sam okres, w którym gospodarka irlandzka zanotowała swą dynamiczną zmianę tempa wzrostu: z kraju, w którym w 1990 roku pracowała najmniejsza część społeczeństwa z prezentowanej szóstki krajów (33%), Irlandia stała się w ciągu 17 lat krajem, w którym pracowała ponad połowa obywateli (50,6%), o niemal 10 punktów procentowych więcej niż we Francji.

Podobnie silną dynamikę zatrudnienia zanotowano w Hiszpanii; tam za wzrostem współczynnika zatrudnienia nie poszedł jednak tak silny wzrost PKB per capita, jak w Irlandii. Objawił się bowiem zidentyfikowany na wykresie 4.2 czynnik hamujący w postaci spadku relatywnej produktywności. Spadek ów, notowany w Hiszpanii od 1994r., świadczy o tym, że na rynek pracy – w przeciwieństwie do Irlandii – zaczęły tam wchodzić osoby znajdujące pracę w mniej produktywnych sektorach gospodarki, a więc prawdo-

podobnie również gorzej wykwalifikowane. Różnice w poziomie wykształcenia społeczeństw w omawianych krajach, które stanowią najbardziej prawdopodobne wyjaśnienie różnicy w dynamice wzrostu obu krajów, przedstawiono w tabeli 4.1.

Tablica 4.1: Udział osób w populacji z wykształceniem ponadpodstawowym i wyższym (na poziomie licencjata lub magistra) w Irlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i USA w latach 1960-2000.

Rok	Irlandia		Francja		Grecja	
	Szkoła średnia	Szkoła wyższa	Szkoła średnia	Szkoła wyższa	Szkoła średnia	Szkoła wyższa
1960	22,98	3,99	47,45	9,41	12,53	3,71
1965	25,96	4,36	53,99	10,43	13,75	4,31
1970	30,09	5,36	59,28	11,79	14,97	4,92
1975	34,5	6,51	62,7	13,68	16,89	6,56
1980	38,92	7,67	61,38	16,43	19	8,45
1985	42,36	10,58	60,06	19,17	22,3	9,73
1990	45,56	13,93	58,74	21,92	25,89	10,86
1995	51,69	18,31	57,4	25,3	33,02	14,03
2000	63,4	24,1	56,5	29,0	43,1	15,4

Rok	Hiszpania		Portugalia		USA	
	Szkoła średnia	Szkoła wyższa	Szkoła średnia	Szkoła wyższa	Szkoła średnia	Szkoła wyższa
1960		3,07	6,4	1,5	75,2	16,5
1965	5,03	3,53	6,6	1,7	74,9	18,3
1970	5,85	3,98	6,8	1,9	73,5	21,2
1975	9,21	5,41	8,53	3,18	69,5	26,3
1980	12,57	6,84	10,25	4,46	64,8	31,9
1985	19,74	8,17	12,28	5,51	61,6	35,7
1990	27,86	9,48	14,38	6,5	58,4	39,2
1995	34,2	14,6	18,0	8,5	50,4	47,8
2000	40,0	18,9	23,3	11,0	44,4	53,7

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie de la Fuente i Doménecha (2006). Oszacowanie IBS dla wszystkich państw w 2000 roku; dla Francji, Portugalii i Hiszpanii również w 1995 roku.

Okazuje się, iż jednym z kluczy do rozwikłania zagadki irlandzkiego „cudu gospodarczego” jest akumulacja kapitału ludzkiego. Udział osób z wykształceniem ponadpodstawowym (ale nie wyższym) wzrósł w Irlandii w latach 1960–2000 niemal trzykrotnie, a osób z wykształceniem wyższym – aż czterokrotnie. Wzrost ten był, również uwzględniając warunki początkowe, zauważalnie wyższy niż w Hiszpanii i Grecji, a już zdecydowanie, o wiele wyższy niż w Portugalii. Zgodnie z logiką ekonomiczną, wyższy poziom wykształcenia powinien przekładać się na wyższą produktywność; wydaje się, iż to właśnie ta zależność jest kluczowa dla zrozumienia różnic w dynamice wzrostu Irlandii i Hiszpanii po 1994r. Wraz z wkroczeniem na rynek pracy rzesz dobrze wykształconych Irlandczyków, produktywność pracy w Irlandii dodatkowo wzrosła; natomiast wraz z wkroczeniem na rynek pracy rzesz relatywnie słabo wykształconych Hiszpanów, pro-

duktywność pracy w Hiszpanii spadła.

Zamiast podsumowania bieżącego podrozdziału, zamieszczona zostanie tu tabela (tab. 4.2), prezentująca w sposób syntetyczny podstawowe dane charakteryzujące gospodarkę Irlandii.

Tablica 4.2: Podstawowe dane charakteryzujące gospodarkę Irlandii (w ujęciu rocznym).

	1961-1970	1971-1980	1981-1986	1987-1993	1994-2000	2001-2007
Wzrost PKB	4,2	4,7	2,1	4,8	9,0	5,3
Wzrost PNB	4,2	3,9	0,1	4,1	8,4	
Zmiana zatrudnienia	0	0,9	-1,3	1,1	5,1	3,2
Bezrobocie (średnia dla okresu)	4,8	6,8	13,8	15,2	9,5	4,4
Inflacja (CPI)	4,8	13,6	10,8	2,9	2,5	3,8
Migracja netto	-16 500	9 600	-11 500	-13 100	10 300	47 500

Źródło: Burnham (2003) i obliczenia własne IBS na podstawie danych GGDC, Eurostatu i Central Statistical Office (dla ostatniego okresu).

W bieżącym podrozdziale zaprezentowano podstawowe dane charakteryzujące nieprzeciętną dynamikę gospodarki Irlandii na tle Grecji, Hiszpanii i Portugalii, czyli innych relatywnie biednych krajów w momencie ich wstąpienia do Wspólnoty Europejskiej, Francji, która najlepiej obrazuje średnią dla UE-15, oraz Stanów Zjednoczonych. Irlandia zanotowała dynamiczny proces wzrostu poziomu PKB per capita, który sięgnął poziomu USA w 2007 roku, co było wynikiem stabilnego tempa nadrabiania zaległości w zakresie jednostkowej produktywności pracy (i w przeciwieństwie do krajów śródziemnomorskich, tempo to nie uległo zahamowaniu w latach 90.), a także bardzo dużego tempa wzrostu udziału zatrudnionych w populacji od 1990 roku.

Kolejne podrozdziały postarają się natomiast wyjaśnić bardziej dogłębnie przyczyny stałego, dynamicznego tempa wzrostu produktywności w Irlandii – w porównaniu do USA oraz średniej dla krajów UE – a także szybkiego wzrostu wskaźnika zatrudnienia w społeczeństwie, które złożyły się na dynamiczny wzrost wartości PKB per capita w ciągu ostatnich 18 lat.

4.2 Przyczyny sukcesu irlandzkiego

4.2.1 Polityka gospodarcza w latach 1960–1994

Od początku powstania państwowości w 1922 roku, Irlandia cechowała się relatywnie niskim (w skali europejskiej) poziomem PKB per capita. W momencie wstąpienia do Wspólnoty Europejskiej w 1973 roku, była zdecydowanie najbiedniejszym z dziewięciorga jej ówczesnych członków. „Cud gospodarczy” przyszedł dopiero w latach 90., a więc z relatywnie dużym opóźnieniem. Podwalin tego „cudu” można jednak szukać już w latach 60., od kiedy wzrastać zaczęła, w relatywnie stałym tempie, produktywność pracy w Irlandii w stosunku do USA oraz np. Wielkiej Brytanii czy Francji (patrz wykres 4.2).

W latach 50. założono Industrial Development Authority (IDA), agencję mającą na celu przyciągnięcie do Irlandii inwestorów zagranicznych i zapewnienie im udogodnień, takich jak granty, uzbrojone tereny, szkolenia czy pomoc w zakresie badań i rozwoju. Działalność agencji połączona była także z preferencyjnym systemem podatkowym. Zysk z eksportu dóbr przemysłowych był w latach 1957-1981 całkowicie nieopodatkowany, po czym stopa owego podatku wzrosła do 10%, aby obecnie być na poziomie 12,5% (Bailey et al., 2006).

Duży nacisk położono również na poprawę systemu edukacji. Battel (2003) podkreśla wagę objęcia większego odsetka osób w wieku szkolnym edukacją na poziomie średnim, która od 1967 stała się darmowa. Zapewniono także darmowy transport do szkół na terenach wiejskich, co wcześniej było ważnym czynnikiem zmniejszającym frekwencję i uczestnictwo w kolejnych szczeblach edukacji. Według Battela, działania te położyły podstawy pod budowę dobrze wykształconego społeczeństwa, w szczególności pokolenia, które w latach 90. zaczęło masowo wchodzić na rynek pracy.

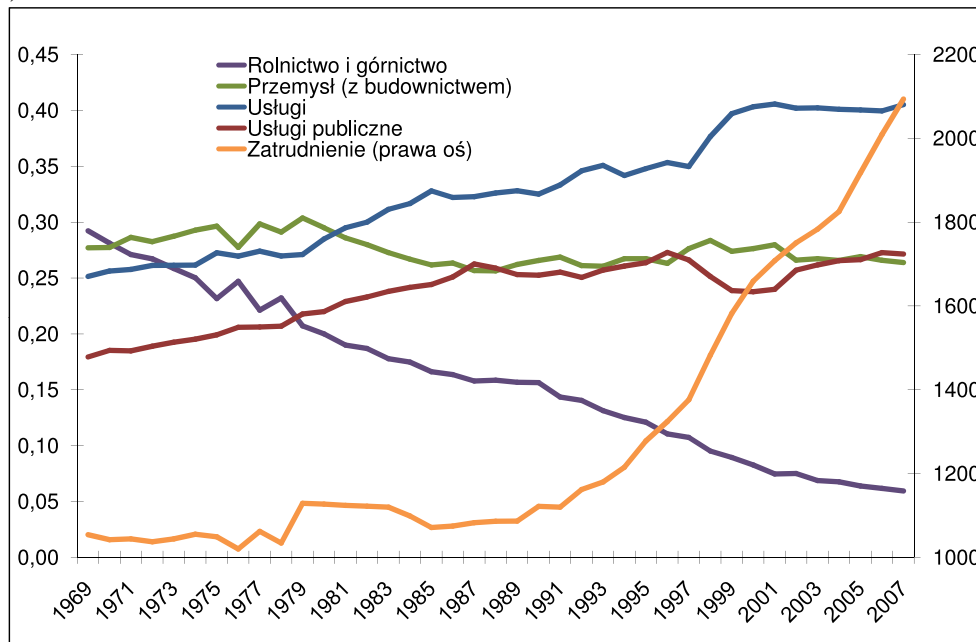
W 1973 roku Irlandia wstąpiła do Wspólnoty Europejskiej, dzięki czemu uzyskała dostęp do otwartego rynku europejskiego. Walsh (2001b) wskazuje, że peryferyjne położenie na wyspie, które powoduje wyższe koszty transportu, ma niewielkie znaczenie w przypadku produktów o wysokiej wartości dodanej (takich jak elektronika, farmacja czy produkty sektora finansowego), w których skoncentrowały się napływające w późniejszym okresie inwestycje.

Burnham (2003) podkreśla też istotną rolę deregulacji i zmian na rynku telekomunikacyjnym i lotniczym. Zmiany na pierwszym z tych dwu rynków pozwoliły, z jednej strony, na wzrost liczby osób podłączonych do sieci telekomunikacyjnej, a z drugiej, znacząco poprawiły jakość i przepustowość linii, na co regularnie zwracały uwagę przedsiębiorstwa nie mogące wcześniej stworzyć np. sprawnie działającej linii obsługi konsumentów. Zmiany na drugim z wymienionych rynków, połączone z wejściem Ryanaira, przyczyniły się do spadku stawek o ponad połowę, a ruch na np. linii Dublin-Londyn wzrósł o 65% tylko między 1985 a 1987. Obniżka stawek była szczególnie istotna dla zacieśnienia powiązań gospodarczych z Wielką Brytanią, a według szacunków rządu, przyczyniła się także do znacznego zwiększenia ruchu turystycznego.

Działania te, w połączeniu z naturalnymi atutami Irlandii, do których zaliczyć można

przede wszystkim anglojęzyczne społeczeństwo i system prawny bardzo podobny do brytyjskiego, przyczyniły się do znaczącego napływu inwestycji zagranicznych od początku lat 70. Działania IDA spowodowały, że głównymi inwestorami były firmy z branży informatycznej (zarówno hardware, jak i software), elektronicznej, farmaceutycznej, a także z wybranych sektorów produkcji spożywczej. Branże te wybrane zostały ze względu na największy potencjał wzrostu. Wśród inwestorów zagranicznych od początku dominowały firmy amerykańskie, dla których Irlandia była szczególnie atrakcyjną destynacją ze względu na anglojęzyczność i podobną kulturę zarządzania przy wciąż relatywnie niskich kosztach pracy; pewną rolę odegrała prawdopodobnie (poza wyżej wymienionymi atutami) także liczna diaspora irlandzka w Stanach Zjednoczonych. Już przed 1985r. m.in. IBM, Lotus i Microsoft otworzyły centra rozwoju w Irlandii, a pod koniec lat 80. dołączył do tego grona m.in. Intel.

Rysunek 4.4: Udział zatrudnienia w rolnictwie i górnictwie, przemyśle (z budownictwem), usługach i usługach publicznych (oś lewa) i wielkość zatrudnienia w tys. (oś prawa) w latach 1969-2007 w Irlandii.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych ILO.

Stały wzrost produktywności w Irlandii od lat 60. związany był również ze zmianami w strukturze sektorowej zatrudnienia. Dochód z pracy na jednego zatrudnionego w sektorach nierolniczych był bliski średniej dla Wielkiej Brytanii już w latach 70. (Honohan i Walsh, 2002). Dużo niższy dochód per capita w Irlandii w tamtym okresie był zatem, z jednej strony, wynikiem niższej stopy aktywności zawodowej i zatrudnienia, z drugiej zaś konsekwencją faktu, że niemal 25% osób zatrudnionych pracowało wciąż w rolnictwie, w którym produktywność była niższa o 40% w stosunku do brytyjskiej. Udział populacji za-

trudnionej w rolnictwie spadł jednak z niemal 30% w 1969 roku do niecałych 6% w roku 2007 (patrz wykres 4.4), a siła robocza z niskoproduktywnego rolnictwa przenosiła się do wyżej produktywnych usług i przemysłu, przyczyniając się do wzrostu produktywności całej gospodarki.

Spadek udziału osób pracujących w rolnictwie w latach 1969-1990 związany był przede wszystkim z dużymi odpływami z tego sektora. W latach 70. zatrudnienie w rolnictwie malało średnio o 7300 osób rocznie, w latach 80. o około 6400, przy łącznej liczbie zatrudnionych w gospodarce na poziomie 1,03–1,1 mln osób. W latach 90. oraz 2000-2007, tempo tego odpływu zmalało, wynosząc średnio odpowiednio 2870 i 2140 osób rocznie, natomiast niemal dwukrotnie zwiększyło się w tym okresie zatrudnienie w całej gospodarce, z 1,086 mln osób w 1989 roku do 2,094 mln osób w 2007r. (prawa oś na wykresie 4.4). Z tego też powodu, udział zatrudnionych w rolnictwie w całkowitym zatrudnieniu zmalał w tym okresie o dalsze 60%.

Podwaliny pod sukces gospodarczy lat 90. umocnione zostały poprzez reformy przeprowadzone dekadę wcześniej. Battel (2003) podkreśla istotność kolejnych reform edukacji, które pozwoliły utrzymać pozycję Irlandii jako atrakcyjnego miejsca do inwestycji zagranicznych. W latach 80. podjęto działania zmierzające m.in. do zwiększenia liczby regionalnych wyższych szkół technicznych (na co należała też IDA), a w szczególności rozwoju programów w zakresie elektroniki i technologii informacyjnych – dzięki czemu spełnione zostały obietnice dane inwestorom zagranicznym, takim jak Apple czy Wang. Działania te przyniosły efekty już przed 1993 rokiem, kiedy udział osób kończących kierunki techniczne w wieku 25-34 był najwyższy w OECD³ (Burnham, 2003), znacząco wzrósł też udział osób o wykształceniu wyższym. Dorgan (2006) wskazuje, iż dualny system wyższej edukacji – z uniwersytetami wypełniającymi podstawowe cele nauki akademickiej oraz szkołami technicznymi i instytutami oferującymi techniczne i zawodowe wykształcenie – bardzo dobrze odpowiada na zapotrzebowanie gospodarki i sektora przemysłowo-usługowego. System ten jest jednocześnie wystarczająco elastyczny, aby odpowiadać na nowe potrzeby. Bailey et al. (2006) wskazują, że tak wysokie wskaźniki są w Irlandii osiągnane, mimo, że udział wydatków na wszystkie szczeble edukacji w stosunku do PKB per capita wynosi tam 17,3%, wobec średniej dla UE-25 równej 25,1%.

Walsh (2001b) oraz Bailey et al. (2006) wskazują ponadto na wagę dobrej polityki kursowej. Dewaluacje funta irlandzkiego przeprowadzono w 1986 i 1993r. i szczególnie druga z nich (o 10%) spowodowała wzrost konkurencyjności gospodarki. W opinii autorów, może nie być przypadkiem fakt, iż dynamiczny wzrost gospodarczy rozpoczął się zaraz po tej zmianie. Dewaluacje, obok podjętych później reform rynku pracy, przyczyniły się do wzrostu konkurencyjności płacowej gospodarki, co pociągnęło za sobą wzrost zatrudnienia w latach 90. Deprecjacja euro zaraz po jego wprowadzeniu w 1999r. ⁴ za-

³W 2000r., statystycznie 16 osób w wieku 20-35 lat na 1000 osób populacji miało wykształcenie ścisłe. Dla porównania w USA było to niewiele ponad 6 osób, średnia dla UE-15 wynosiła około 7 osób (Dorgan, 2006).

⁴4 stycznia 1999r. za jedno euro płacono 1,1789 dolara, lecz kurs spadał później aż do końca października 2000 roku, by następnie utrzymywać się do kwietnia 2002 roku w zakresie 0,83-0,94 dolara za 1 euro.

pewniła dalszy wzrost konkurencyjności gospodarki Irlandii, co jest szczególnie istotne ze względu na fakt, iż gospodarka ta zorientowana jest na eksport oraz prowadzi intensywną wymianę handlową z krajami spoza strefy euro, jak Wielka Brytania czy USA.

W literaturze przedmiotu podkreśla się często także rolę rządu, który wrócił do władzy w 1987 roku po kilku latach spędzonych w opozycji. Burnham (2003) stwierdza, iż niespodziewanie dla wielu komentatorów, rząd ten doprowadził do zdecydowanego obniżenia wydatków, zlikwidował wiele agencji rządowych, a także wstrzymał podwyżki w strefie publicznej. Działania te umożliwiły znaczne zmniejszenie deficytu finansów publicznych, który wcześniej regularnie przekraczał 10% PNB. W konsekwencji, zmniejszono również wielkość długu publicznego, który w połowie lat 80. sięgał 120% PNB, a jego obsługa pochłaniała ponad jedną trzecią przychodów z podatków.

Od 1988r., do Irlandii zaczęły napływać środki z funduszy strukturalnych UE. Ciężko ocenić ich rzeczywisty wpływ na gospodarkę Irlandii, gdyż komentatorzy zagraniczni mają tendencję do ich przeszacowywania, a krajowi do nieoszacowywania (Battel, 2003). Szacuje się jednak, że fundusze dodały około 0,5 punktu procentowego wzrostu rocznie (wpływy z funduszy netto stanowiły w okresie najsilniejszego wsparcia około 4% PKB rocznie, por. Dorgan, 2006). Battel (2003) wskazuje jednak, że mimo całej niepewności co do skali wpływu interwencji funduszy, można z pewnością wskazać jedną bardzo istotną ich rolę: w momencie rozpoczęcia interwencji, w znaczący sposób wpłynęły one na dyscyplinę, przewidywanie i długoterminowe planowanie rządowe.

4.2.2 Reformy rynku pracy

Niezwykle istotne dla zrozumienia istoty irlandzkiego „cudu gospodarczego”, szczególnie w kwestii zdiagnozowanego wcześniej kluczowego znaczenia wzrostu zatrudnienia, wydają się być reformy rynku pracy, którym poświęcony będzie poniższy podrozdział. Walsh (2002) wskazuje, że dramatyczna sytuacja na rynku pracy w momencie dojścia do władzy nowego rządu w 1987r. (bezrobocie na poziomie 17,5%, bardzo niski wskaźnik aktywności zawodowej) osłabiła pozycję związków zawodowych, umożliwiając korzystne z punktu widzenia gospodarki, acz niekorzystne z punktu widzenia związkowców rozwiązania.

Tille i Yi (2001) wskazują na 4 kluczowe obszary przeprowadzonych po 1987r. reform rynku pracy:

1. **Kontrola tempa wzrostu płac.** Najbardziej znaczącym punktem Programme for National Recovery, uzgodnionego w 1987 roku, było wprowadzenie limitu wzrostu płac w latach 1988-1990 do 2,5% rocznie. W zamian za to ustępstwo ze strony związków zawodowych, rząd zobowiązał się do zmniejszenia wielkości podatków dochodowych (a więc zwiększenia dochodu netto z pracy), a także wzrost wydatków m.in. na cele zdrowotne. Sukces paktu, objawiający się m.in. spadkiem bez-

Wartość euro w stosunku do funta brytyjskiego zmieniała się podobnie (na podstawie www.ecb.int).

robocia czy zmniejszeniem liczby strajków, spowodował kontynuację negocjacji w ramach kilku kolejnych porozumień.

2. **Redukcja podatków dochodowych.** Na początku lat 80., wielkość klina podatkowego w Irlandii plasowała ją na 4 miejscu w OECD. Zgodnie z wyżej zaprezentowanym paktem, lata 1987-1991 przyniosły jednak spadek stawek podatkowych (z 35-58% do 29-48%), kontynuowany w kolejnych latach (od 1997r. obowiązuje dwustopniowy PIT 20% i 42%). Średni poziom efektywnego opodatkowania spadł dzięki temu z 35% w 1987 do 29% w 1996, znacznie poniżej średniej dla krajów OECD. Obok pozytywnego wpływu na podaż pracy, przyczyniło się to także (w połączeniu z amnestią podatkową) do zwiększenia bazy podatkowej poprzez zmniejszenie zakresu „szarej strefy”. Badania OECD wskazują, że wpływ powyższych obniżek był znaczący: około 1/3 wzrostu dochodu po opodatkowaniu na pracownika po 1997 roku może być przypisana tym zmianom (za Burnhamem, 2003). Walsh (2001b) wskazuje też, że zmiany podatkowe, dające ulgi dla gospodarstw domowych z dwójką osób pracujących, mogły przyczynić się do znacznego wzrostu aktywności zawodowej wśród zamężnych kobiet.
3. **Zmniejszenie zasiłków dla bezrobotnych.** Stopa zastąpienia – a więc stosunek wielkości zasiłku do dochodu po opodatkowaniu – spadła z 77% w 1987 do 64% 7 lat później, poniżej średniej dla OECD. Częściowo wprowadzono również obowiązek korzystania z oferowanych programów treningowych i pomocy w zakresie poszukiwania pracy.
4. **Aktywne polityki rynku pracy.** Zwiększono wydatki na aktywne polityki rynku pracy do 1,8% PKB w 1995 roku, co dwukrotnie przewyższało średnią dla OECD. W szczególności, programy oferowane były również starszym osobom długotrwale bezrobotnym, mając na celu ich aktywację i powrót na rynek pracy.

Efekty omówionych reform rynku pracy były bardzo korzystne, gdyż przyczyniły się w pewnym stopniu do wspomnianego już wcześniej gwałtownego wzrostu zatrudnienia po 1993r. Blanchard (2000) podaje przykład Irlandii i Holandii jako krajów, w których znaczącą rolę w poprawie sytuacji na rynku pracy odegrały porozumienia płacowe, które umożliwiły wzrost produktywności przekraczający tempo wzrostu płac, co zachęcało pracodawców do zwiększania zatrudnienia. Tille i Yi (2001) wskazują natomiast na badania, które pokazują pozytywny wpływ obniżek podatków i zmian w systemie zasiłków na zwiększenie bodźców do pracy.

Autorzy ci wskazują jednak również, że mimo wielu potencjalnie pozytywnych efektów reform, ciężko przypisać im większość zmian na rynku pracy. Gwałtowny wzrost zatrudnienia nastąpił bowiem po 1993 roku, a więc całe 6 lat po wprowadzeniu najważniejszych i zakrojonych na największą skalę reform. Wydaje się więc, że reformy te miały znaczenie dla zmian na rynku pracy na przełomie lat 80. i 90., natomiast w mniejszym stopniu przyczyniły się do zmian po 1993 roku.

Wzrost zatrudnienia z 1,1 miliona do 2,1 miliona w latach 1990-2007 (patrz wykres 4.4) możliwy był również dzięki wyjątkowo młodemu, jak na standardy europejskie, społeczeństwu.⁵ Boom demograficzny miał miejsce w Irlandii w latach 80., czyli około 20 lat później niż w innych wysoko rozwiniętych państwach. Z tego też powodu, prawie 40% populacji Irlandii jest obecnie w wieku poniżej 25 lat, podczas gdy w większości innych państw europejskich ten wskaźnik wynosi około 30%. Opóźniony boom demograficzny, połączony z wcześniejszymi reformami w edukacji, dał w rezultacie dużą liczbę bardzo dobrze wykształconych osób wkraczających na rynek pracy w latach 90. (Dorgan, 2006).

W opinii Honohana i Walsh (2002), to właśnie wzrost udziału osób zatrudnionych w populacji był najważniejszą przyczyną dynamicznego rozwoju Irlandii. Zasadność tej opinii umacniają też wykresy z pierwszej części podrozdziału; pamiętać należy jednak, iż bardzo ważne były też inne, omówione w niniejszym rozdziale, czynniki, takie jak choćby napływ inwestycji zagranicznych w sektorach wysokiej technologii.

4.2.3 Inwestycje zagraniczne w sektorach wysokiej technologii

Przyjazne środowisko do prowadzenia działalności gospodarczej, niskie podatki, liczny zasób bardzo dobrze wykształconej siły roboczej i pozytywne trendy na świecie (globalizacja i popularyzacja outsourcingu, wzrost innowacyjności gospodarki Stanów Zjednoczonych) spowodowały intensyfikację napływu inwestycji zagranicznych do Irlandii po 1993r. Zaangażowanie kapitałowe korporacji międzynarodowych jest obecnie w Irlandii większe niż w jakimkolwiek innym kraju Unii Europejskiej: wytwarzają one 77% wielkości PKB tego kraju, zatrudniają 47% pracowników, a ich produkty stanowią 83% eksportu (Walsh, 2001b). Bettel (2003) wskazuje na szczególnie istotną rolę korporacji amerykańskich w tym względzie: z 10 największych firm Irlandii pod względem obrotów, 3 są amerykańskie (Intel na pierwszym miejscu, Dell i Microsoft na 5 i 6, odpowiednio – wszystkie operują w zaawansowanych technologicznie sektorach ICT), a z około 1000 firm zagranicznych mających swe siedziby w Irlandii i Irlandii Północnej w 1997 roku, 455 było z USA (dla porównania: 170 z Wielkiej Brytanii i 151 z Niemiec). Bettel (2003) wskazuje również, że Irlandia jest najbardziej dochodową lokalizacją przedsiębiorstw z USA, których całkowite zyski w Irlandii osiągnęły 14% w 1996r., przekładając się w dużym stopniu na znaczącą różnicę pomiędzy irlandzkim PKB i PNB. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być jednak w znacznym stopniu polityka cenowa koncernów międzynarodowych, które preferują z powodu relatywnie niskich stóp opodatkowania wykazywanie zysków właśnie w Irlandii. Mechanizm i prawdopodobny wpływ tego typu działań zaprezentowany został w następnym podrozdziale.

W kontekście realizacji Strategii Lizbońskiej, interesujący wydaje się być też wpływ wydatków na badania i rozwój. Jak argumentowano już w poprzednim rozdziale, ich

⁵Populacja Irlandii wzrosła w latach 1960-2007 o 45% (z 2,8 mln do 4,1 mln), w tym w latach 1960-1990 o 24% (do 3,5 mln), a w latach 1990-2007 o kolejne 17 %. W konsekwencji wzrósł więc również zasób siły roboczej (opracowano na podstawie danych GGDC).

udział w PKB jest znacząco niższy w Irlandii niż średnia dla krajów OECD czy UE (Battel, 2003). W 2002r. wydatki na te cele stanowiły 1,17% PKB (1,38% PNB), w porównaniu do średniej UE-15 wynoszącej 1,9%. Irlandia miała również jedynie 5,1 naukowca na 1000 osób, w porównaniu zarówno do przodujących pod tym względem krajów skandynawskich (Finlandia: 15,8; Szwecja: 10,6), jak i do Niemiec (6,7) i średniej unijnej wynoszącej 5,8 (Bailey et al., 2006). Dekompozycja wydatków na R&D wskazuje, że szczególnie słabo wypadają w tym wypadku wydatki uczelni wyższych, zaś – dla kontrastu – ponad średnią znajdują się wydatki biznesowe. Battel (2003) stwierdza, że powyższe dane jednoznacznie wskazują na to, że wysoko rozwinięty przemysł *hi-tech* (włączając w to biotechnologię, przemysł farmaceutyczny, a przede wszystkim przemysł ICT), który był motorem irlandzkiego wzrostu, został raczej w Irlandii raczej sprawnie implementowany, w dużej mierze w formie zagranicznych inwestycji bezpośrednich, niż wynaleziony. Decydujące znaczenie miało w tym aspekcie bardzo dobrze wykształcone społeczeństwo: umożliwiło to sprawną adaptację najnowocześniejszych rozwiązań technologicznych, pochodzących przede wszystkim z USA.

4.2.4 Polityki cen transferowych przedsiębiorstw międzynarodowych

Conroy, Honohan i Maitre (1998) zbadali specyficzną strukturę przemysłową Irlandii, charakteryzującą się dużym zróżnicowaniem pomiędzy poszczególnymi sektorami wartości produktu na pracownika oraz udziału płac w produkcji. W 1995r., średni udział wydatków związanych z siłą roboczą w produkcji w sektorze przemysłowym wyniósł 21%. Autorzy wyszczególnili jednak 4 podsektory (zgodne z klasyfikacją NACE), w których w których udział płac zdecydowanie odbiegał od wartości średnich dla całego sektora przemysłu:

- „produkcja innych produktów spożywczych niesklasyfikowanych w innym miejscu”, w której udział płac spadł do zaledwie 2,2% w 1995r. (w sektorze tym działają Coca-Cola i PepsiCo., produkujące w Irlandii koncentraty coli);
- „reprodukcja zapisanych mediów” z udziałem płac na poziomie 4,8% (w tym sektorze działa m.in. Microsoft, Oracle i Lotus);
- „produkcja innych organicznych chemikaliów” z udziałem płac 3,9%;
- „produkcja urządzeń biurowych i komputerów” z udziałem płac poniżej 10% (w tym sektorze działa m.in. Intel, Dell, Compaq, IBM).

Cztery wymienione wyżej podsektory odpowiadały w połowie lat 90. za około 1/3 całkowitej produkcji przemysłowej, a jednocześnie zatrudnienie w nich kształtowało się na poziomie jedynie 22 tys. osób (przy całkowitym zatrudnieniu w przemyśle z budownictwem na poziomie 341 tys.).⁶ Z tego powodu, wartość produkcji na jednego zatrudnionego w tych sektorach wynosiła około 1 mln funtów.

⁶Na podstawie bazy danych ILO.

Na wysoki wskaźnik wielkości produktu na pracownika w tych podsektorach w opinii autorów w znaczący sposób wpływała polityka koncernów międzynarodowych, które starając się wykorzystać relatywnie niskie opodatkowanie przedsiębiorstw w Irlandii, starały się wykazywać najwyższe zyski właśnie w swoich irlandzkich filiach. Możliwe jest to dzięki zastosowaniu cen transferowych, w szczególności pobieraniu opłat z tytułu licencji, tantiem czy praw do korzystania z wartości niematerialnych (np. znak towarowy). W ten sposób wzrastają koszty (i zmniejsza się zysk) działalności prowadzonej w państwach o wyższych obciążeniach przedsiębiorców, natomiast wzrasta zysk oddziału irlandzkiego. Z tego też powodu, zyski tych filii były znacznie większe, niż byłoby to oczekiwane jako zysk z inwestycji kapitałowej w danym sektorze, a przychody z wartości niematerialnych zwiększały znacznie wielkość produktu na pracownika.

Ze względu na relatywnie dużą skalę zaangażowania korporacji międzynarodowych w Irlandii, tego typu działalność mogła w znaczący sposób wpływać na podstawowe agregaty makroekonomiczne, szczególnie na PKB. Szacunki Conroya, Honohana i Maitre'a (1998) wskazują, że tego typu praktyki mogły zawyżać tempo wzrostu Irlandii w latach 1993-97 o aż 2 punkty procentowe rocznie. Autorzy ci wskazują także, że wysoka produktywność w sektorze przedsiębiorstw międzynarodowych nie jest czynnikiem nowym, gdyż Irlandia charakteryzowała się niskim opodatkowaniem przedsiębiorstw już w latach 70.

Wyniki te każą spojrzeć na oficjalne dane dotyczące wysokości PKB per capita oraz na przepracowaną godzinę w Irlandii z pewną dozą ostrożności. O ile sam „cud gospodarczy” Irlandii nie podlega dyskusji, tak jego rzeczywista wielkość mogła zostać nieco zawyżona przez zniekształcające krajowe statystyki polityki cenowej przedsiębiorstw międzynarodowych.

4.3 Podsumowanie rozdziału i wnioski dla Polski

Irlandia podawana jest w literaturze ekonomicznej jako przykład kraju, który miał szczęście przeprowadzenia odpowiednich reform w odpowiednim czasie oraz w sytuacji sprzyjających czynników wewnętrznych i zewnętrznych, co spowodowało dynamiczny wzrost w latach 90. oraz szybką konwergencję tego kraju względem największych gospodarek unijnych, a następnie USA. Do sprzyjających czynników wewnętrznych, na które nie ma wpływu lub ma wpływ niewielki krajowa polityka gospodarcza, zaliczyć można pozytywne zmiany demograficzne i anglojęzyczne społeczeństwo. Wśród zmian wprowadzonych przez jednostki rządowe, kluczowe wydają się być natomiast zmiany w edukacji. Spowodowały one, że Irlandia ma obecnie bardzo dobrze wykształcone społeczeństwo z bardzo dużym udziałem osób z wykształceniem ścisłym. Było to jednym z czynników przyciągających inwestycje zagraniczne, które, dzięki działalności Industrial Development Authority (IDA), kierowane były głównie w sektory o potencjalnie największym przyroście produktywności. Atrakcyjność Irlandii jako miejsca lokowania inwestycji zagranicznych wzmacniały też niskie podatki dochodowe od zysku przedsiębiorstw, choć

warto pamiętać, iż najniższe były one w latach 50.-80., a więc nie można im przypisać kluczowej roli w sukcesie lat 90. Kluczowe znaczenie dla gwałtownego procesu konwergencji w latach 90. wydaje się mieć natomiast znaczne zwiększenie liczby osób zatrudnionych. Było ono efektem reform rynku pracy, dewaluacji funta irlandzkiego, zwiększających konkurencyjność płacową Irlandii, a także rosnącym stopniem wykwalfikowania siły roboczej.

Czynnikami zewnętrznymi sprzyjającymi rozwojowi kraju był postępujący proces globalizacji, wstąpienie do Wspólnoty Europejskiej w 1973 roku i związany z tym napływ pomocy strukturalnej, rozwój gospodarczy głównego partnera handlowego, czyli Wielkiej Brytanii, i wzrost innowacyjności w USA, czyli gospodarce, z której pochodził największy strumień bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Burnham (2003) twierdzi, że Irlandia jest przykładem kraju, który pokazuje „jak duże mogą być zyski z lepiej zaplanowanych polityk w kilku kluczowych sektorach w sytuacji występowania korzystnych uwarunkowań zewnętrznych”. Bailey et al. (2006) starają się stonować jednak bardzo pozytywny wydźwięk, jaki ma raport Sapira, który przedstawia Irlandię jako model rozwojowy dla nowych krajów członkowskich. Wskazują oni, że raport ów poprawnie wskazał wagę przyjaznego i stabilnego środowiska gospodarczego (wliczając w to edukację) i sprawnie działającej biurokracji dla wzrostu. Istotną rolę odgrywają też, ich zdaniem, porozumienia płacowe ze związkami zawodowymi, zapoczątkowane w 1987r., dobra polityka kursowa oraz pomoc strukturalna UE, która stworzyła podstawy do ulepszenia polityki fiskalnej i inwestycji w infrastrukturę.

W literaturze podkreślana jest jednak również rola polityki cen transferowych korporacji transnarodowych, które starały się wykazywać większe (niż wynikałoby to z wartości fundamentalnej) zyski przez swoje irlandzkie filie, a w konsekwencji zawiązały wskaźniki wzrostu zagregowanej produktywności i produktu (świadczą to może również o tym, że powszechnie używane statystyki są nieadekwatne). Niektórzy ekonomiści wskazują w związku z tym, że nie powinno mówić się w istocie o „cudzie gospodarczym” jako takim, a raczej o zakończonym procesie konwergencji w stosunku do UE pod względem PKB per capita i produktywności.

W kontekście niniejszego opracowania istotne wydaje się być pytanie, w jakim stopniu ścieżka rozwoju Irlandii zgodna jest z założeniami Strategii Lizbońskiej oraz które jej polityki mogą być zaimplementowane w nowych krajach członkowskich.

Niestety, odpowiedzi są tu mieszane. Walsh (2001a) wskazuje, że większość rozwiązań, które stały się podstawą sukcesu rozwojowego Irlandii, nie może być w sposób bezpośredni implementowana poza Irlandią, w szczególności zwiększające konkurencyjność gospodarki dewaluacje. Z drugiej strony, są też polityki, takie jak stworzenie dobrego środowiska dla rozwoju przedsiębiorczości i zagranicznych inwestycji bezpośrednich, niskie obciążenia podatkowe i umiarkowany wzrost kosztów pracy nie pogarszający konkurencyjności, które z pewnością wchodzi w skład kanonu „dobrej polityki” w każdym kraju, którego celem jest umożliwienie sobie szybkiej konwergencji względem bogatszych krajów, z którymi jest on związany gospodarczo.

Jednym z celów Strategii Lizbońskiej jest zwiększenie konkurencyjności gospodarki

europejskiej poprzez zwiększenie wydatków na badania i rozwój. „Oczekiwana” wielkość wydatków na te cele ustalona została na poziomie 3% PKB w perspektywie 2010r. Przykład Irlandii pokazuje jednak, że o sukcesie poszczególnych państw decydować może także umiejętność wdrażania najnowszych rozwiązań technologicznych zza granicy, bez dużych wydatków na własne R&D. Sprawne wdrażanie innowacji jest natomiast w dużej mierze pochodną poziomu wykształcenia społeczeństwa, co dodatkowo podkreśla kluczową rolę sprawnie działającego systemu edukacji.

Z ścieżki wzrostu Irlandii można wyciągnąć interesujące wnioski dla Polski. Od początku lat 90., podobnie jak w Irlandii, tempo wzrostu produktywności w stosunku do USA było bowiem w Polsce relatywnie stałe (choć o innej dynamice). Odsetek zatrudnionych w całości populacji kształtował się natomiast stale poniżej 40%.⁷ Irlandii, startującej pod koniec lat 80. z poziomu około 31,5%, udało się w ciągu 20 lat zwiększyć wskaźnik zatrudnienia o niemal 20 punktów procentowych, co miało kluczowe znaczenie dla poziomu PKB per capita w tym kraju. Wydaje się, że zwiększenie udziału liczby zatrudnionych w populacji w Polsce jest równie istotnym celem.

Przykład Irlandii wskazuje również na wagę dobrze prowadzonych polityk przemysłowych. Rozwój infrastruktury (drogowej, telekomunikacyjnej czy lotniczej) zwiększał atrakcyjność inwestycyjną i napływ do Irlandii bezpośrednich inwestycji zagranicznych z wszystkich sektorów. Skoncentrowanie napływu strumienia inwestycji przede wszystkim do sektora informatycznego, potencjalnie najbardziej rozwojowego, było jednak efektem działań IDA. Działania te połączone były z odpowiednimi zmianami w edukacji, dzięki którym Irlandia ma największy odsetek osób z wykształceniem technicznym w OECD, co umożliwia skuteczne wdrożenie najnowszych technologii ICT. Skuteczne polityki przemysłowe, wykorzystujące atuty Polski, ale i kreujące nowe przewagi, mogą również przyczynić się do zwiększenia napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

⁷Było to 39,8% w 1992 roku, niewiele ponad 35% w latach 2002-2004 i ponownie 39,8% w 2007r. (obliczenia własne na podstawie danych GGDC).

Rozdział 5

Studium przypadku – niepowodzenie Włoch

Przedstawiony powyżej przypadek Irlandii stanowił, w zestawieniu z innymi europejskimi krajami, unikalne laboratorium, gdzie można było zaobserwować bezpośrednio mechanizm tworzenia się ponadprzeciętnego wzrostu gospodarczego. Pamiętajmy jednak, iż tłem dla irlandzkiego „cudu” były inne kraje UE, gdzie tak szybkiego wzrostu nie udało się wygenerować; w niektórych z nich, stopy wzrostu w ciągu ostatnich kilkunastu lat wręcz znacznie spadły.

Jak argumentowano w poprzednich rozdziałach, punktem zwrotnym dynamik wzrostu w skali Unii Europejskiej oraz USA był rok 1995 (dla Irlandii, był to rok 1993). Jak podkreślono w rozdziale trzecim, rok ten oznaczał bowiem początek eksplozji technologii ICT. Różny stopień umiejętności wdrożenia tych technologii oraz wykorzystania ich jako technologii powszechnego zastosowania (GPT) spowodował dywergencję poziomów produktywności w ramach UE – podczas gdy jedne kraje rozpoczęły wtedy okres szybszego wzrostu PKB per capita (co dotyczy, oprócz Irlandii, również Finlandii oraz Grecji,¹ Austrii i Wielkiej Brytanii), inne spowolniły znacznie swą dynamikę rozwoju. Do tych negatywnych przykładów zaliczyć można przede wszystkim Hiszpanię i Włochy, a także w nieco mniejszym stopniu, Niemcy oraz Holandię.

Należy na wstępie zaznaczyć, że przyczyny i objawy owego spowolnienia wzrostu były w poszczególnych krajach różne. Choć głównym czynnikiem różnicującym wydaje się właśnie pojawienie się technologii ICT, jednak przyczyny nieumiejętności ich wdrożenia w praktyce funkcjonowania różnych gałęzi przemysłu i usług mogą być różne. Przypadek Hiszpanii wiąże się przede wszystkim z bardzo wysokim bezrobociem, które w latach 1980–2000 sięgało tam 17,6–19,6% (por. rozdział 2). Przy bardzo niskiej stopie uczestnictwa kobiet w rynku pracy, oznaczało to, oprócz relatywnie małej skali gospo-

¹Przypadek Grecji wydaje się tu być odrębny, jej przyspieszenie wzrostu wynika raczej nie z technologii ICT, lecz z faktu, iż we wcześniejszym okresie rozwijała się ona ponadprzeciętnie wolno, w szczególności wolniej niż wynikałoby to z realnej konwergencji względem pozostałych krajów UE. Grecja rozpoczęła „nadrabianie straconego czasu” właśnie w rozpatrywanym okresie po 1995r.

darki, także duży ciężar kosztów polityki społecznej zrzucony na barki pracowników. Co więcej, kiedy wreszcie po 1995r. bezrobocie zaczęło w Hiszpanii spadać, odbyło się to kosztem produktywności pracy, gdyż na rynku pracy zaczęli się wówczas pojawiać pracownicy coraz słabiej wykwalifikowani. Konwergencja realna, której Hiszpania doświadczała od lat 60., okazała się więc wynikać przede wszystkim z akumulacji kapitału fizycznego (w dużej mierze, tradycyjnego rodzaju) i została wówczas zatrzymana, a stopy wzrostu gospodarczego spadły w tym kraju do poziomów najniższych w całej Unii Europejskiej. Wydaje się, że można to wiązać z niedobłą *strukturą* kapitału, który został tam zaakumulowany, m.in. niedostatecznym udziałem kapitału ICT, oraz – przede wszystkim – niedostatecznym poziomem wykształcenia społeczeństwa. Niedobór kapitału ludzkiego uniemożliwił bowiem efektywne przekształcenie ICT w technologię powszechnego zastosowania w Hiszpanii oraz niezbędną reformę strukturalną gospodarki.

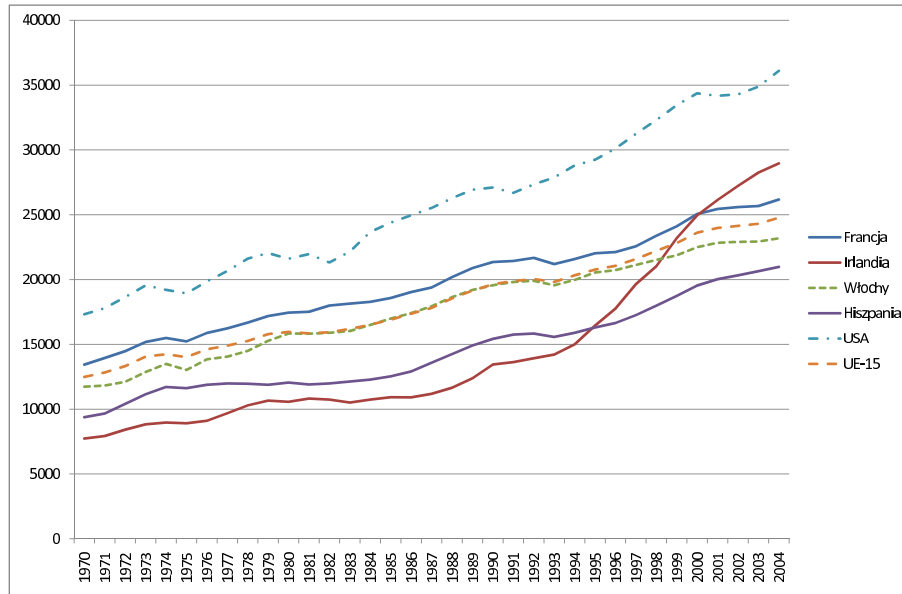
5.1 Charakterystyka rozwoju gospodarczego Włoch

We Włoszech, które omawiamy w bieżącym rozdziale, gdyż ich przypadek pozwala wyciągnąć więcej wniosków dla polityki gospodarczej Polski niż przypadek Hiszpanii, sytuacja przedstawiała się odmiennie ze względu na odmiennie warunki początkowe. Zarówno PKB na jednego mieszkańca Włoch, jak i na pracownika albo przepracowaną godzinę, nigdy nie odstawały bowiem od średniej unijnej, a im dalej wstecz spojrzymy, tym wyższa będzie pozycja Włoch w hierarchii państw UE pod tym względem. I tak, patrząc na wykres 5.1, widzimy iż PKB per capita we Włoszech do 1980r. wyraźnie przekraczało (ważoną) średnią dla UE-15, następnie przez około 15 lat było w przybliżeniu równe owej średniej, by po 1995r. zacząć coraz bardziej od tej średniej odstawać.

Jeśli chodzi o wskaźnik PKB na przepracowaną godzinę (zob. rys. 5.2), to Włochy przez długie lata były w tym względzie jednym z europejskich liderów, sytuując się na równi z Francją czy Wielką Brytanią. Rozdźwięk między PKB per capita a PKB na przepracowaną godzinę wiązał się przy tym z relatywnie niskiego stopnia uczestnictwa w rynku pracy kobiet we Włoszech oraz relatywnie niskiej liczby godzin przepracowanych przez zatrudnionych pracowników. Sytuacja ta zmieniła się jednak około 2000r., kiedy dystans względem Włoch zaczął być nadrabiany przez inne kraje UE, by w ciągu 3–4 lat spaść do zera.

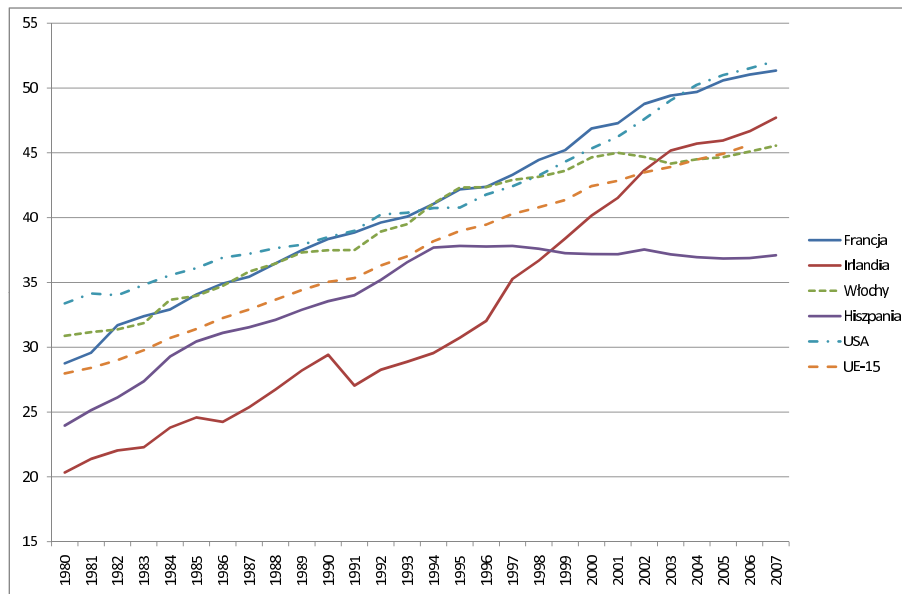
Dlaczego się stało tak, że Włochy straciły swoją silną pozycję w Europie pod względem produktywności, i zostały wyraźnie wyprzedzone przez wiele krajów, w tym przez Irlandię, Finlandię czy Wielką Brytanię? Oczywiście, częściowo można to tłumaczyć różnicami w kapitale ludzkim. Zasób tego czynnika był jednak we Włoszech niższy niż w każdym z tych trzech krajów przez cały okres po 1960r. (por. de la Fuente i Doménech, 2006), więc dlaczego miałyby wywrzeć wpływ na dynamikę PKB dopiero w latach 90.? Inne wytłumaczenie stanowić może też niewykorzystanie przez Włochy okazji do wdrożenia technologii ICT jako technologii powszechnego zastosowania w takim stopniu, jak miało to miejsce w innych krajach UE (por. rozdział 3).

Rysunek 5.1: PKB per capita we Włoszech i wybranych krajach europejskich, w US\$, ceny stałe z 2000r.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Penn World Tables 6.2.

Rysunek 5.2: PKB na pracowaną godzinę we Włoszech i wybranych krajach europejskich, w US\$, ceny stałe z 2007r.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych GGDC.

Wśród potencjalnych źródeł niepowodzenia gospodarczego Włoch po 1995r. wymienić należy również powszechnie znane problemy tego kraju: (i) ogromne dysproporcje w poziomie dochodu między bogatą Północą a biednym Południem, która narzuca też spore obciążenia socjalne na miejsca pracy i wymaga ponoszenia politycznych konsekwencji w imię spokoju społecznego, (ii) duży zasięg „szarej strefy”, odzwierciedlający z jednej strony działalność przestępczą, a z drugiej, sławną już zawilość i niejasność włoskiego prawa, (iii) niski poziom zaufania i kapitału społecznego, zwłaszcza na południu Włoch, oraz (iv) niski wskaźnik zatrudnienia oraz aktywności zawodowej, zwłaszcza kobiet i osób w wieku 55-64 lat. Które z tych wytłumaczeń należy tu w istocie uznać za najważniejsze, decydujące o niepowodzeniu gospodarczym Włoch po 1995r.? Przywołajmy odpowiedzi, jakich na pytanie to udzielono w literaturze.

5.2 Źródła literaturowe o przyczynach spadku pozycji Włoch pod względem PKB per capita i produktywności pracy

5.2.1 Struktura sektorowa gospodarki

Bardzo ciekawą analizę źródeł spadku pozycji Włoch wśród krajów europejskich pod względem PKB per capita oraz produktywności pracy² przeprowadzili Daveri i Jonas-Lasinio (2005). Autorzy ci stwierdzili, iż:

- Obecnie obserwowany problem dotyczy przede wszystkim spadku stopy wzrostu *produktywności pracy* (PKB na przepracowaną godzinę) – por. tabela 5.1.
- Owo spowolnienie wzrostu produktywności pracy wynika ze spadku produktywności we wszystkich kategoriach sektorowych gospodarki z wyjątkiem produkcji i dystrybucji usług komunalnych (por. tabela 5.2). Wkład spadku produktywności w sektorze produkcyjnym wynosi około połowy całości owego spadku. Drugim powodem jest spowolnienie międzysektorowej realokacji pracy, z sektora rolniczego do sektora usług, częściowo za pośrednictwem sektorów przemysłowych.
- Dekompozycja spowolnienia wzrostu produktywności pracy pomiędzy czynniki produkcji prowadzi do stwierdzenia, iż kluczowym czynnikiem warunkującym owo spowolnienie w ostatnim okresie był spadek całkowitej produktywności czynników (TFP), natomiast wkład akumulacji kapitału pozostał na niezmiennym poziomie.

²Należy bowiem mówić jedynie o *względny* spadku produktywności. W wielkościach bezwzględnych produktywność Włoch przez cały okres 1960–2007 (z wyjątkiem izolowanych, krótkich okresów) rosła, a obecnie jest w przybliżeniu stała. Problem tego kraju polega jednak na tym, iż wzrost ten jest istotnie wolniejszy niż wzrost gospodarczy obserwowany w większości pozostałych krajów europejskich.

Tablica 5.1: Dekompozycja wzrostu PKB per capita we Włoszech, 1970–2004.

Stopy wzrostu	PKB/os.	PKB/h prac.	h prac./os.	pracownicy/os.
1970-80	3.1	3.9	-0.8	0.0
1980-95	1.8	2.1	-0.7	0.4
1995-04	1.3	0.5	1.0	-0.2

Źródło: Daveri i Jona-Lasinio (2005) za OECD.

W latach 70. sektor produkcyjny, zatrudniający około 27% pracowników w skali całej gospodarki (w przeliczeniu na pełne etaty), rósł ledwie o niecałe 0,5 pp. szybciej niż cała gospodarka Włoch (ze stopą 2,8% wobec 2,4% dla całej gospodarki, por. tabela 5.2). Począwszy od lat 80., aż do roku 1995, sytuacja ta uległa jednak zmianie. We Włoszech miała wówczas bowiem miejsce szybka akumulacja kapitału fizycznego. Proporcja kapitału do pracy zaczęła szybko wzrastać. Podobnie szybko zaczęła wzrastać też wartość dodana na zatrudnionego pracownika sektora przemysłowego: średnioroczne tempo wzrostu wynosiło ok. 3% przez cały ten 15-letni okres. Tempo wzrostu produktywności sektora przemysłowego przekraczało wówczas znacznie tempo wzrostu produktywności w całej gospodarce, które wynosiło wówczas średnio +1,8% rocznie. W tym samym okresie, mimo wzrostu udziału produktu sektora przemysłowego w PKB Włoch, spadło łączne zatrudnienie w tym sektorze: z 28% pracowników zatrudnionych w 1980r. do 22% w 1995r. Proces ten, związany ze wzrostem kapitałochłonności produkcji i spadkiem jej pracochłonności, nasilił się zwłaszcza po 1990r.

Tablica 5.2: Wzrost produktywności pracy (wartość dodana w przeliczeniu na jednego pełnoetatowego pracownika), 1970–2003, główne sektory gospodarki.

	1970-80	1980-95	1995-03	1995-00	2000-03
Gospodarka	2.4	1.8	0.6	1.1	-0.2
Rolnictwo	3.1	4.3	2.7	5.2	-1.5
Przemysł	2.8	3.0	0.2	1.0	-1.0
– dóbr nietrwałych	2.7	3.1	0.3	0.7	-0.2
– trwałego użytku	2.9	2.7	0.0	1.7	-2.7
Usługi komunalne	-0.4	0.8	5.5	3.7	8.7
Budownictwo	1.9	1.0	0.1	0.5	-0.5
Usługi sektora biznesowego	1.8	1.1	0.1	0.5	-0.5
Usługi publiczne	1.4	0.7	0.4	0.8	-0.1

Źródło: Daveri i Jona-Lasinio (2005) za OECD.

W okresie ostatnich kilkunastu lat (w badaniu Daveri’ego i Jona-Lasinio, 2005, jest to okres 1995–2004), miała miejsce kolejna dramatyczna, choć początkowo lekceważona zmiana. Produktywność pracy w sektorze przemysłowym najpierw spowolniła bowiem swój wzrost – do około 1% w okresie 1995–2000, a następnie zaczęła spadać o ok. 1% rocznie po roku 2000.

Reasumując, Daveri i Jona-Lasinio (2005) stwierdzają, iż za spadek dynamiki produktywności włoskiej gospodarki po 1995r. odpowiada przede wszystkim spadek TFP w sektorze przemysłowym. Jak należy jednak interpretować ten wynik, zważywszy na wysoki stopień agregacji konstruktów, które w nim występują? Wydaje się, że najprawdopodobniej ma on związek z wewnętrzną strukturą włoskiego przemysłu: wyborem branż, w których kraj ten się wyspecjalizował oraz (nie)umiejętnością wdrożenia technologii ICT jako technologii powszechnego zastosowania (GPT). Tradycyjnie, Włochy słyną przecież ze swoich produktów sektora odzieżowego i motoryzacyjnego. W sektorach tych stopniowo nasilała się jednak konkurencja ze strony krajów, w których koszty pracy są niższe niż we Włoszech (np. Chin, innych krajów azjatyckich oraz krajów Europy Środkowo-Wschodniej), a przewaga konkurencyjna Włoch w postaci lepszej jakości stopniowo malała.

W sektorach wysokiej technologii, w tym w sektorze ICT, trudniej jest natomiast o skuteczną konkurencję cenową, przewagę osiągają więc kraje, w których najnowsze innowacje wprowadzane są bezpośrednio lub importowane wcześniej, niż ma to miejsce np. w Chinach. Niestety, w przeciwieństwie do omówionej w poprzednim rozdziale Irlandii, we Włoszech „przespano” czas, w którym można było najwięcej skorzystać na implementacji technologii ICT i zmiany struktury sektorowej gospodarki na korzyść sektorów *hi-tech*. Wydaje się, że dodatkową, niezwykle ważną barierą w efektywnej implementacji zaawansowanych technologii we Włoszech był też niedobór kapitału ludzkiego. Jak można obliczyć na podstawie danych de la Fuente i Doménecha (2006), przeciętny poziom wykształcenia włoskiego społeczeństwa był w całym okresie 1970–2000 jednym z niższych w Europie: w ramach UE-15, Włochy wyprzedzały pod tym względem tylko Portugalię i (minimalnie) Hiszpanię.³ Pod względem odsetka osób z wyższym wykształceniem, niżej była już tylko Portugalia. Tymczasem wiadomo przecież, że to przede wszystkim właśnie osoby z wyższym wykształceniem odpowiedzialne są za wdrażanie nowych technologii w poszczególnych firmach.

5.2.2 „Szara strefa” oraz dysproporcja produktywności między Włochami północnymi a południowymi

Włoską „szarą strefę” rozumieć należy dwojako. Wiąże się ona bowiem z jednej strony z przestępczością zorganizowaną i korupcją (sławna włoska mafia), z drugiej strony zaś – z powszechną praktyką omijania częstokroć niezwykle zawiłego i niezrozumiałego prawa, utrudniającego nadmiarem biurokratycznych reguł życie przedsiębiorstwom funkcjonującym we włoskiej rzeczywistości gospodarczej. W odniesieniu do pierwszej grupy przejawów szarej strefy, to jest ona ważnym czynnikiem hamującym rozwój gospodarczy,

³Mowa tu o wielkości zagregowanego kapitału ludzkiego, obliczonego według funkcji agregującej omówionej przez Caselli’ego (2005). Szczegółowe obliczenia wykorzystane zostały w równoległym do bieżącego raporcie IBS pt. „Dlaczego Europejczycy wytwarzają mniej od Amerykanów? – Źródła dystansu gospodarczego między Unią Europejską a USA”.

polityczny i społeczny, zwłaszcza w południowych Włoszech: o tym, że powszechność i bezkarność mafii są tam ważnym czynnikiem petryfikującym bieżącą sytuację socjoekonomiczną, pisano już w wielu publikacjach (por. m.in. Putnam, Leonardi i Nanetti, 1993). W odniesieniu do drugiej grupy przejawów szarej strefy, wnioski nie są już tak oczywiste.

Oprócz braku potrzebnych zmian struktury sektorowej gospodarki włoskiej po 1995r. oraz dużego zasięgu oddziaływania szarej strefy, dodatkowym czynnikiem utrudniającym wzrost gospodarczy Włoch jest więc ich niekorzystna struktura przestrzenna. Nowoczesne sektory gospodarki sytuowały się bowiem przede wszystkim na wysoko rozwiniętej północy Włoch, podczas gdy południe kraju („Mezzogiorno”) pozostało w (zbyt) dużej mierze oparte na rolnictwie i tradycyjnych gałęziach przemysłu, wytwarzających swe produkty metodami nisko efektywnymi, a na dodatek w znacznej mierze poza oficjalnymi statystykami.

Wąski zakres konwergencji regionalnej w ramach Włoch potwierdził w swoim badaniu Terrassi (1999). Z jednej strony, stwierdził on, iż Włochy środkowe oraz północno-wschodnie (m.in. Lacjum, Veneto) rozpoczęły nadganiać dystans dzielący je względem najbogatszych Włoch północno-zachodnich (m.in. Lombardia) już w latach 50. XX wieku, a do roku 1990 dystans między nimi praktycznie zniknął. Aby zrozumieć, dlaczego proces ten tak łatwo się dokonał, wystarczy, zdaniem Terrassiego (1999), posłużyć się podręcznikowym, neoklasycznym rozumowaniem opartym o malejący zwrot z kapitału: regiony początkowo biedniejsze nadrabiały dystans do regionów początkowo bogatszych po prostu dzięki większemu zwrotowi z zainwestowanego kapitału.

Z drugiej strony jednak, Terrassi zauważył też, że konwergencja regionów południowych była słabsza, bardziej ograniczona terytorialnie i zatrzymała się w połowie lat 70. Co więcej, konwergencja ta wynikała przede wszystkim z polityki regionalnej Włoch, a nie z neoklasycznej konwergencji, której tam w zasadzie nie obserwowano.

W literaturze ekonomicznej i socjologicznej wciąż nie ma zgody co do ostatecznych przyczyn braku konwergencji południowych regionów Włoch względem północnych. W kontekście tym wymieniane są różne potencjalne czynniki, m.in. deficyt kapitału ludzkiego (przeciętny poziom wykształcenia jest znacznie niższy we Włoszech południowych niż w północnych), przestępczość zorganizowaną, niskie poszanowanie prawa, a także brak zaufania społecznego oraz kapitału społecznego (Putnam, Leonardi i Nanetti, 1993; Zak i Knack, 2001), które omówimy w następnym podrozdziale.

Duży zasięg szarej strefy mógł zatrzymać proces neoklasycznej konwergencji w południowych Włoszech ze względu na zniekształcenie rzeczywistego zwrotu z zainwestowanego kapitału: zwrot ten jest przecież istotnie niższy, jeśli trzeba ponosić dodatkowo koszty monitoringu i zabezpieczeń, skorumpowanych urzędników, a nawet haraczy mafijnych. W takiej sytuacji zwrot brutto z kapitału, postrzegany przez inwestora, mógł być – paradoksalnie – całkiem niski, mimo iż łączny zasób kapitału w regionie też był niski.

Jaki udział w niepowodzeniu gospodarczym Włoch po 1995r. miała więc szara strefa? Aby to ocenić, należy najpierw sprawdzić, jak wielki był w istocie jej zasięg. Odpowiedzi na to pytanie udzielili Dell’Anno (2003) oraz Schneider (2007). Zgodnie z estymacjami

Dell'Anno (2003), szara strefa we Włoszech była po 1974r., niestety, coraz większa. W minimum jej zasięgu w 1974r., wielkość szarej strefy szacowana była na 10% PKB. Potem jej zasięg zwiększył się jednak do 20–25%, i to w ciągu zaledwie 8 lat. Przez cały okres po 1982r., zasięg szarej strefy we Włoszech oscylował w granicach 20–25% PKB.

Wyniki Dell'Anno (2003) uzupełnione zostały przez Schneidera (2007), który analogiczną miarę zasięgu szarej strefy wyznaczył dla 145 krajów świata w latach 1999–2005. Z jego analiz wynika, iż w okresie tym szara strefa obejmowała ok. 23–27% gospodarki Włoch oraz ok. 27–29% gospodarki Polski (bez zauważalnych trendów w żadnym z tych przypadków). Dla porównania, w Irlandii, wielkość ta nie przekraczała 16%, a w USA oraz w Szwajcarii – wynosiła 8–9%.

Reasumując, wydaje się więc, że relatywnie duży (zwłaszcza w skali krajów UE-15) zasięg szarej strefy we Włoszech mógł utrudnić temu krajowi rozwój gospodarczy po 1995r. Duży udział szarej strefy zmniejsza bowiem umiejętność dostosowania się gospodarki do zmieniających się warunków oraz utrudnia przeprowadzanie reform strukturalnych, związanych też w pewnym stopniu z realokacją pracowników między poszczególnymi sektorami gospodarki. Niestety, literatura dotycząca wpływu szarej strefy na gospodarki nie dostarcza tu jednoznacznych wskazań – pamiętajmy, że oprócz mafii, szara strefa obejmuje przecież też mniej „groźne” zachowania służące np. zmniejszeniu obciążenia firm podatkami, a nawet zachowania „udrażniające” system gospodarczy, którego rozwój jest blokowany przez nieefektywne prawo i niewydolną biurokrację.

Jeśli by jednak, zgodnie z naturalną intuicją ekonomiczną, koszty rozległej szarej strefy przewyższały związane z nią korzyści, to mielibyśmy jednoznaczny wniosek dla Polski: zmniejszenie zasięgu szarej strefy, która jest u nas większa nawet niż we Włoszech, a tym bardziej w Irlandii czy USA, mogłoby znacznie ułatwić przeprowadzenie reform strukturalnych, zwiększyć konkurencyjność naszego kraju na arenie międzynarodowej oraz adaptacyjność do szybko zmieniających się warunków gospodarowania.

5.2.3 Rynek pracy

Jedną z ważnych determinant niepowodzenia gospodarczego Włoch po 1995r. był z pewnością mało elastyczny rynek pracy, charakteryzujący się dodatkowo niskim wskaźnikiem partycypacji oraz aktywności zawodowej, zwłaszcza kobiet oraz osób między 55 a 64 rokiem życia.

Jak pokazano w rozdziale 2, Włochy charakteryzują się znacznie niższą stopą zatrudnienia kobiet niż kraje skandynawskie, kraje Europy „kontynentalnej”, a nawet Portugalia. W roku 2005, we Włoszech zatrudnionych było zaledwie 45,3% kobiet, przy średniej unijnej równej 57,2%. Co więcej, nawet w odniesieniu do mężczyzn wskaźnik zatrudnienia był we Włoszech niższy od średniej UE: 69,7% wobec 71,5%. Duże znaczenie dla trwałości tej zależności ma relatywnie niski poziom wykształcenia społeczeństwa, w tym zwłaszcza osób powyżej 55 roku życia (wykształcenie poniżej średniego wśród osób w wieku 55-64 lat wynosiło w 2003r. odpowiednio: we Włoszech 77%, w Grecji 77%, w Hiszpanii 84%, w Portugalii 92%; we wszystkich innych krajach UE-15 wskaźnik ten był

niższy, por. Leombruni i Villosio, 2005) i ich częste wczesne przechodzenie na emeryturę. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest też znaczny konserwatyzm kulturowy społeczeństwa włoskiego i duża popularność wzorca rodziny wielopokoleniowej.⁴ Efekty te są dodatkowo wzmacniane przez niekorzystną sytuację demograficzną, związaną ze starzeniem się społeczeństwa i spadkiem odsetka osób w wieku produkcyjnym w łącznej populacji.

Duża część różnicy w stopie zatrudnienia realizowana jest przez osoby starsze. Zgodnie z danymi Eurostatu (Labor Force Study, LFS), stopa zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat wynosiła we Włoszech zaledwie ok. 30%. Spośród krajów UE-15, niższe wskaźniki odnotowano tylko w Belgii i Luksemburgu.

Leombruni i Villosio (2005) wskazują w swoim badaniu na potencjalne przyczyny tak niskiego stopnia partycypacji w rynku pracy osób starszych we Włoszech, zwłaszcza w odniesieniu do kobiet. Stwierdzają oni, iż znaczną część winy za taki stan rzeczy ponosi duży odsetek osób „niezatrudnialnych” (*employability*) w tej grupie wiekowej. Leombruni i Villosio (2005) stwierdzają też, iż znaczną rolę odgrywają tu również (i) częste decyzje włoskich kobiet o nieuczestniczeniu w rynku pracy, związane m.in. z opieką nad wnukami lub, ogólniej, rodziną (21% osób w wieku 55-64 we Włoszech deklaruje codzienne zajmowanie się dziećmi, to najwięcej spośród krajów UE-15) oraz (ii) znaczne, umocowane prawnie, możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Mimo, iż oficjalny wiek emerytalny mężczyzn wynosi we Włoszech 65 lat, to przeciętny efektywny wiek przechodzenia na emeryturę od dawna oscyluje wokół 60 lat.⁵

Reasumując, wydaje się, iż nieumiejętność aktywizacji zawodowej kobiet oraz osób po 55 roku życia mogła stanowić istotną barierę w rozwoju gospodarczym Włoch. Wiązała się ona bowiem ze znacznym obciążeniem pracy kosztami dodatkowymi związanymi z systemem zabezpieczenia socjalnego oraz relatywnie niskim stopniem elastyczności rynku pracy oraz, ogólniej, konkurencyjności rynków. Z drugiej strony, znaczna tych osób nie jest w istocie „zatrudnialna”, gdyż osoby te nie posiadają odpowiedniego wykształcenia oraz często są obciążone znacznymi obowiązkami domowymi związanymi z rodzinami wielopokoleniowymi. Nie bez znaczenia są też bodźce finansowe do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ze względu na które efektywny wiek przechodzenia na emeryturę jest we Włoszech znacznie niższy niż oficjalny wiek emerytalny.

W odniesieniu do Polski, analogia wydaje się bardzo bliska: współczynnik zatrudnienia oraz wskaźnik aktywności zawodowej są przecież w Polsce *jeszcze niższe* niż we Włoszech. Należy stwierdzić, iż umożliwienie aktywizacji zawodowej osobom dotąd wyłączonym z rynku pracy w Polsce powinno być w naszym kraju jednym z naczelných priorytetów polityki gospodarczej. Poza wszelkimi innymi powodami, opisanymi szcze-

⁴We Włoszech, zaledwie 32% osób w wieku 55-64 lat mieszka sama lub w gospodarstwie dwuosobowym. To najniższy odsetek w całej UE-15. Z drugiej strony, aż 36% Włochów w tym wieku mieszka w gospodarstwach cztero- i więcej osobowych. Tylko w dwóch krajach odsetki te są wyższe (a mianowicie w Irlandii oraz Hiszpanii); w pozostałych krajach są one – często znacznie – niższe.

⁵Sytuacja Polski jest pod tym względem jeszcze gorsza: zarówno wskaźniki zatrudnienia są tu niższe, jak i przeciętny efektywny wiek przechodzenia na emeryturę (por. Bukowski et al., 2007, 2008).

gółowo m.in. w opracowanych przez zespół IBS wraz z MPiPS raportach z serii „Zatrudnienie w Polsce” (Bukowski et al., 2007, 2008), warto bowiem zwiększyć sobie szansę na powtórzenie scenariusza irlandzkiego – w którym okres najszybszego rozwoju charakteryzował się znacznym przyrostem wskaźnika zatrudnienia – i jednocześnie zmniejszyć ryzyko powtórzenia scenariusza włoskiego, gdzie w stagnację wpadł nie tylko PKB na pracownika, ale również rynek pracy.

5.2.4 Zaufanie i kapitał społeczny

Innym czynnikiem utrudniającym rozwój gospodarczy w południowych regionach Włoch, utrwalającym tam wpływy szarej strefy oraz przestarzałą strukturę gospodarki, jest brak zaufania społecznego. Jak wynika z badania sondażowego World Values Survey (Światowego Sondażu Wartości), przywołanego przez Knacka i Keefera (1997), we Włoszech w 1990r. zaledwie 26,3% społeczeństwa było zdania, że „większości ludzi można ufać”. W ramach UE-15, niższy wskaźnik zaufania zaobserwowano tylko we Francji i Portugalii; w krajach skandynawskich znacznie przekraczał on 50%. Co więcej (por. Putnam, Leonardi i Nanetti, 1993), wskaźnik ten charakteryzował się znacznym zróżnicowaniem również w ramach samych Włoch: we Włoszech południowych był on o wiele niższy niż średnia dla całego kraju.

Brak zaufania społecznego, niezbędnego przy większych reformach strukturalnych, może być jedną z istotnych przyczyn niepowodzenia gospodarczego Włoch po 1995r., a Włoch południowych w ogóle. Jak piszą Zak i Knack (2001), większe zaufanie zwiększa bowiem inwestycje i, co za tym idzie, przyspiesza (a czasem wręcz umożliwia) działanie neoklasycznego mechanizmu konwergencji regionów biedniejszych względem bogatszych. Co więcej, autorzy ci postulują istnienie pułapki ubóstwa (*poverty trap*), w którą kraje lub ich regiony mogłyby wpaść ze względu na niski poziom zaufania społecznego. Wydostanie się z takiej pułapki nie jest możliwe bez dostatecznie silnych interwencji zewnętrznych, gdyż działa tam mechanizm błędnego koła: niskie zaufanie utrudnia realizację inwestycji, bez których region nie może się rozwijać, zaś niski poziom rozwoju gospodarczego zwrótnie obniża zaufanie. W obliczu przytoczonych w bieżącym rozdziale faktów, zasadne wydaje się stwierdzenie, iż Włochy południowe w taką pułapkę wpadły (a Włochy północne nie).

Putnam, Leonardi i Nanetti (1993) podkreślają natomiast deficyt kapitału społecznego w południowych Włoszech. Nie wdając się w zniuansowane interpretacje socjologiczne, problem polega na tym, iż mieszkańcy tych regionów utrzymują więzi społeczne głównie w ramach rodziny, ewentualnie również najbliższych przyjaciół. Bardzo słabo rozpowszechnione jest natomiast utrzymywanie kontaktów ze znajomymi spoza wąskiej grupy zaufanych osób, w szczególności z osobami o innych poglądach, z innych grup społecznych. Prawie w ogóle nie działają tam też organizacje społeczne, w których można się dobrowolnie zrzeszać. Wydaje się, iż fakty te dodatkowo wzmacniają siłę braku zaufania w omawianych regionach. Więzy w wąskim, zamkniętym gronie osób są bowiem często więziami „przeciw reszcie”, utwierdzającymi uczestniczące osoby w ich braku

zaufania do osób spoza owego zamkniętego kręgu. Zgodnie z (podzielaną przez wielu współczesnych socjologów) opinią Putnama, Leonardiego i Nanettiego (1993), niski kapitał społeczny dodatkowo ugruntowuje we Włoszech niskie zaufanie społeczne, a co za tym idzie, niską skłonność do oszczędzania i inwestowania. To już z kolei bezpośrednio utrudnia rozwój gospodarczy oraz zniechęca do podejmowania ryzyka związanego z implementacją nowych technologii i reformą strukturalną gospodarki.

Ostrzeżenia płynące z Włoch zdają się bezpośrednio dotyczyć przypadku Polski. Niestety, zaufanie społeczne oraz kapitał społeczny są w naszym kraju bardzo niskie. Jak wynika z danych Europejskiego Sondażu Społecznego z lat 2002/3 (zob. Kempny, 2004 oraz Kääriäinen i Lehtonen, 2006), jest ono niższe nawet niż we Włoszech: w Polsce, tylko 18,9% osób uważało w 2002r., że „większości ludzi można ufać”.⁶ Również sieci społeczne w Polsce mają w przeważającej części charakter zamkniętych „kręgów”, a więc odtwarzają wzorzec południowowłoski. Może to stanowić barierę dla szybkiego rozwoju gospodarczego Polski. Z drugiej strony jednak, zważywszy na inne tło historyczne niskiego zaufania społecznego w Polsce – gdzie jest ono spuścizną komunizmu oraz okresu burzliwej transformacji – oraz nieco wyższy poziom wykształcenia polskiego społeczeństwa (zwłaszcza w porównaniu z Włochami południowymi), można mieć wciąż nadzieję, iż wpływ tego czynnika na rozwój gospodarczy naszego kraju nie będzie tak silny jak w „Mezzogiorno”. Tym niemniej, odbudowanie w Polsce zaufania społecznego wydaje się jednym z kroków mogących doprowadzić do *znacznej* poprawy dynamiki polskiej przedsiębiorczości i zwiększenia elastyczności rynków, w tym rynku pracy.

5.2.5 Reformy podatkowe we Włoszech

Polityka gospodarcza prowadzona we Włoszech po 1995r., a także i przed tym rokiem, była zbyt pasywna i nieskoordynowana, by mogła zapobiec utracie pozycji konkurencyjnej Włoch na arenie międzynarodowej i ich miejsca na świecie pod względem produktywności. Brakowało reform ułatwiających prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej, zwiększających elastyczność rynku pracy, zmniejszających klin podatkowy obciążający miejsca pracy, aktywizujących osoby po 55 roku życia, upraszczających złożony system prawny, zmniejszających zasięg szarej strefy, faworyzujących inwestycje w sektorach zaawansowanych technologicznie oraz poprawiających system edukacyjny.

Lista pożądanych acz nieprzeprowadzonych we Włoszech reform jest więc długa. Jedynym pomysłem rządów na poprawę sytuacji było tymczasem reformowanie systemu podatkowego. Przeprowadzono w związku z tym dwie rundy fundamentalnych reform (por. Bernardi, 2005): reforma „Visco” z 1997r. oraz „Tremonti” z 2004r. Pierwsza z tych reform miała na celu uproszczenie (jak dotąd niezwykle złożonego) systemu podatkowego Włoch i skomputeryzowanie zarządzania nim. Oprócz tego, wносиła ona (i) wprowadzenie podatku od działalności gospodarczej (IRAP), zaprojektowanego tak, by

⁶Omawiane badanie Europejskiego Sondażu Społecznego nie objęło Włoch, z kolei cytowane dla przypadku Włoch badanie World Values Survey z 1990r. nie objęło Polski.

można było sfinansować większą autonomię podatkową regionów kraju; (ii) ulgę podatkową dla dochodów kapitałowych przedsiębiorstw oraz (iii) radykalną przebudowę podatków od indywidualnych dochodów kapitałowych, które były wcześniej bardzo popłatane i często omijane. Jak stwierdził Bernardi (2005), wymieniona w punkcie (ii) koncepcja ulg podatkowych dla dochodów kapitałowych przedsiębiorstw jest silnie popierana przez OECD, a podobne systemy wprowadzono w tym okresie tylko w Austrii i Finlandii. Dość można, że jak zauważono w rozdziale 1, podobna koncepcja znalazła się też na liście priorytetów Strategii Lizbońskiej.

Późniejsza reforma „Tremonti” z 2004r. wprowadziła natomiast następujące trzy zmiany: (i) zredukowała liczbę progów podatkowych z pięciu do dwóch (przy utrzymaniu kwoty wolnej od podatku i rozszerzeniu zakresu pierwszego progu); (ii) przeforsowała zmianę strukturalną opodatkowania firm – zlikwidowaną wprowadzoną 7 lat wcześniej (chwaloną przez OECD i zalecaną w ramach priorytetów SL) ulgę podatkową dla dochodów kapitałowych przedsiębiorstw; (iii) zwiększyła stopień federalizmu fiskalnego oraz decentralizacji. Nie wydaje się więc, by obie rundy reformy podatkowej były ze sobą dobrze skoordynowane. Szczególnie wątpliwa wydaje się decyzja zniesienia w 2004r. wprowadzonej 7 lat wcześniej ulgi podatkowej dla dochodów kapitałowych przedsiębiorstw.

Mimo wdrożenia dwóch szeroko dyskutowanych i rozległych reform systemu podatkowego, podatek VAT nie został prawie wcale zreformowany, obniżono jedynie jego stopę dla produktów pracochłonnych, równoległe z analogicznymi zmianami przeprowadzonymi w większości krajów UE. Zmianom nie podlegały też składki na ubezpieczenie socjalne, ewidentnie wbrew powszechnemu trendowi europejskiemu oraz zdrowemu rozsądkowi ekonomicznemu. Oznacza to, iż nie udało się zmniejszyć klina podatkowego obciążającego poszczególne miejsca pracy, a przez to pośrednio – wpłynąć na zwiększenie wskaźnika zatrudnienia. Krok taki – także zalecany w ramach Strategii Lizbońskiej – mógłby ułatwić Włochom rozwój gospodarczy, m.in. poprzez zmniejszenie obciążenia składkami socjalnymi oraz uruchomienie dodatkowych mocy wytwórczych.

Mimo rozległej krytyki, omówione powyżej reformy podatkowe z pewnością poprawiły obraz finansów publicznych we Włoszech, który był uprzednio bardzo zły. Niestety, nie okazały się one wystarczającym remedium na spadającą produktywność pracy, choćby dlatego, iż nie były w stanie obniżyć klina podatkowego nałożonego na miejsca pracy: rynek pracy we Włoszech pozostał jednym z najmniej elastycznych w Unii Europejskiej.

5.3 Podsumowanie rozdziału i wnioski dla Polski

Dokładnie przeciwnie po przypadku Irlandii, Włochy podawane są często w literaturze przedmiotu (czasem obok Hiszpanii lub Grecji, w zależności od kontekstu i rozpatrywanego okresu) jako przykład kraju, w którym zmarnowano szanse na poprawę produktywności. W obliczu „rewolucji ICT”, która zmieniała strukturę sektorową gospodarek

większości bogatych krajów świata, Włochy nie były w stanie przeprowadzić potrzebnych reform. Ich gospodarka okazała się bardzo odporna na próby zmian, tymczasem – w znacznej mierze ze względu na wzmożoną konkurencję cenową ze strony Chin i innych szybko rozwijających się krajów świata – produktywność pracy w sektorach tradycyjnych (z wyjątkiem sektora usług komunalnych) zaczęła we Włoszech po 1995r. spadać. Reformom nie sprzyjała też struktura demograficzna włoskiego społeczeństwa, które jest jednym z najszybciej starzejących się w Europie, ani jeden z niższych przeciętnych poziomów wykształcenia w skali Europy. Swoją cegiełkę dołożyły też znaczne dysproporcje rozwojowe między bogatą Północą Włoch a biednym Południem, bardzo duży udział „szarej strefy” w gospodarce (aż 20–25% PKB) oraz fundamentalny brak zaufania społecznego i kapitału społecznego na Południu.

Jedynie poważne reformy, jakie przeprowadził w ostatnich latach rząd włoski, to dwie reformy podatkowe. Niestety, ich zakres okazał się niewystarczający. Nie przedsięwzięto też żadnych znaczących kroków w stronę poprawy systemu edukacyjnego, tak, by móc zniwelować dystans względem innych krajów UE oraz USA pod względem zasobu kapitału ludzkiego. Poziom wykształcenia społeczeństwa, zwłaszcza w południowych regionach kraju, pozostał bardzo niski, prowadząc, poza innymi konsekwencjami, do niemożliwości efektywnego przeprowadzenia reformy strukturalnej gospodarki i wdrożenia nowych technologii.

Ważne jest, by zdać sobie sprawę, iż południowe regiony Włoch nie potrafiły podźwignąć się z zacofania gospodarczego mimo, że są one przez cały czas beneficjentami unijnych programów pomocy strukturalnej oraz włoskiej polityki regionalnej, prowadzonych przez centralny rząd w Rzymie. Odnosi się wrażenie, iż środki te są w znacznej części przeznaczane na bieżącą konsumpcję i po prostu marnotrawione.

W kontekście niniejszego opracowania, istotne wydaje się być pytanie, w jakim stopniu niepowodzenie gospodarcze Włoch związane było z nieumiejętnością wdrożenia celów i priorytetów Strategii Lizbońskiej, a także, jakie ostrzeżenia można wyciągnąć z jej doświadczeń dla nowych krajach członkowskich, w tym Polski.

Jednym z kluczowych celów Strategii Lizbońskiej jest zwiększenie konkurencyjności gospodarki europejskiej poprzez zwiększenie wydatków na badania i rozwój. Oczekiwana w perspektywie 2010r. wielkość wydatków na te cele ustalona została na poziomie 3% PKB. Omówiony w poprzednim rozdziale przykład Irlandii pokazał jednak, że o sukcesie poszczególnych państw decydować może także umiejętność wdrażania najnowszych rozwiązań technologicznych zza granicy, bez dużych wydatków na badania i rozwój. Sprawne wdrażanie innowacji jest w dużej mierze pochodną poziomu wykształcenia społeczeństwa, co podkreśla rolę systemu edukacji, niestety raczej niewydolnego we Włoszech. Widzimy, iż w przypadku Włoch nie udało się zrealizować ani pierwszej, opartej o własną innowacyjność (1,09% PKB przeznaczone było na R&D w 2006r.), ani drugiej, opartej o adopcję technologii z zewnątrz, ścieżki rozwoju gospodarczego. Świadczą o tym m.in. niski udział technologii ICT w gospodarce (por. rozdział 3), niewielki udział sektora *hi-tech* w PKB oraz zatrudnieniu, a także drugi najniższy w UE-15 odsetek osób z wyższym wykształceniem w populacji.

Z negatywnych doświadczeń Włoch warto wyciągnąć wnioski dla Polski. Z jednej strony widzimy oczywiście, iż niektóre problemy nie występują w Polsce z taką intensywnością, jak we Włoszech (m.in. polskie społeczeństwo jest relatywnie jednolite, nie ma tak silnego rozwarstwienia pomiędzy poszczególnymi regionami kraju pod względem zasobów kapitału ludzkiego, społecznego oraz fizycznego; również pod względem łącznego kapitału ludzkiego sytuacja Polski jest nieco lepsza niż Włoch), jednak inne mogą już stanowić istotne sygnały ostrzegawcze. Spośród negatywnych czynników, utrudniających rozwój gospodarczy zarówno Włoch, jak i Polski, wskazać można:

- niekorzystną sytuację demograficzną: niski przyrost naturalny, starzejące się społeczeństwo i rosnący współczynnik obciążenia demograficznego,
- niski wskaźnik zatrudnienia oraz aktywności zawodowej, zwłaszcza wśród kobiet oraz osób po 55 roku życia,
- duży udział rolnictwa i tradycyjnych gałęzi przemysłu w gospodarce (przemysł ciężki, odzieżowy, motoryzacyjny, wydobywczy, itd.),
- niski poziom inwestycji w technologie ICT,
- złożony, nieprzejrzysty system prawny i nadmiernie rozbudowana biurokracja,
- niski poziom zaufania społecznego i kapitału społecznego,
- duży udział „szarej strefy” w gospodarce.

Z drugiej strony, przykład szybkiej konwergencji Włoch północno-wschodnich względem najbogatszych Lombardii i Piemontu sugeruje, iż nawet w ramach kraju o nienajlepszym systemie prawnym i podatkowym możliwa jest szybka konwergencja wynikająca z neoklasycznych sił malejącego zwrotu z kapitału. Niestety, omówiony przykład dotyczy lat 50.–80. XX wieku, a więc z okresu, kiedy nowoczesność technologii oraz kapitał ludzki odgrywały mniejszą rolę. Tym bardziej nie należy się więc do tej wizji zbyt przywiązywać; należy raczej prowadzić politykę gospodarczą, mającą na celu redukcję wymienionych powyżej czynników ograniczających rozwój gospodarczy w Polsce – zwłaszcza, że polityka taka jest w pełni zgodna z celami i priorytetami Strategii Lizbońskiej.

Rozdział 6

Polska wobec Strategii Lizbońskiej – analiza krytyczna

6.1 Wprowadzenie

Celem bieżącego, wieńczącego całe opracowanie, rozdziału jest przedstawienie założeń, priorytetów i celów Strategii Lizbońskiej ze specyficznej perspektywy Polski, a także obserwowanego obecnie w naszym kraju podejścia do owych założeń, priorytetów i celów. W pierwszym kroku sformułowana zostanie więc diagnoza wyzwań rozwojowych stojących przed Polską, podsumowująca i rozszerzająca analizy dokonane w drugim i trzecim rozdziale opracowania. Podkreślone zostaną główne obszary problemowe: luka w zatrudnieniu i kapitale ludzkim, luka technologiczna oraz niedostateczny poziom inwestycji.

W drugim kroku, omówione zostanie podejście polskiej polityki gospodarczej do wyzwań stawianych przez Strategię Lizbońską. Zaprezentowany zostanie, w kontekście Agendy Lizbońskiej, wykorzystywany w praktyce politycznej Krajowy Program Reform; szczegółowo przeanalizowana zostanie też adekwatność sprecyzowanych w nim działań w odniesieniu do wyzwań rozwojowych stojących faktycznie przed Polską. Podjęta zostanie również ocena dotychczasowej implementacji Krajowego Programu Reform.

Rozdział podsumowany zostanie opisaniem czynników wspomagających oraz przeciwdziałających realizacji poszczególnych postulatów Strategii Lizbońskiej w Polsce oraz wnioskami dla polityki gospodarczej.

6.2 Punkt wyjścia – wyzwania rozwojowe, przed którymi stoi Polska

6.2.1 Wprowadzenie

Agenda Lizbońska została zaakceptowana przez Radę Europejską w marcu 2000 roku. Mimo, że w tym czasie Polska nie była jeszcze członkiem Unii Europejskiej, to proces negocjacji akcesyjnych był już na tyle zaawansowany, iż powszechnie zakładano, że w ciągu kilku lat zostanie on zakończony sukcesem. O ile więc formalne włączenie naszego kraju w procedurę implementacji Strategii nastąpiło dopiero w maju 2004 roku, po uzyskaniu statusu kraju członkowskiego UE, to w warstwie rzeczywistej proces ten został zainicjowany już w roku 2000, równoległe do innych państw Unii. Dlatego też to właśnie ten okres można uznać za punkt odniesienia dla analizy będącej przedmiotem niniejszego rozdziału. Zadaniem tego rozdziału nie jest jednak sformułowanie pełnego, wielowymiarowego przeglądu sytuacji makroekonomicznej Polski – przegląd taki został już bowiem przedstawiony w wielu rządowych opracowaniach analitycznych poświęconych średnio- i długookresowym celom rozwojowym kraju – lecz raczej zwrócenie uwagi na te cechy polskiej gospodarki, które mają kluczowe znaczenie dla budowania polskiego podejścia do wdrażania Strategii Lizbońskiej w latach późniejszych.

6.2.2 Agenda Lizbońska a wyzwania konwergencji

Zgodnie z pierwotną deklaracją Rady Europejskiej, celem Agendy Lizbońskiej było doprowadzenie do tego, by UE stała się w roku 2010 najbardziej dynamiczną, konkurencyjną i opartą na wiedzy gospodarką na świecie, zdolną do utrzymania w długim okresie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, dostarczenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz wysokiego poziomu spójności społecznej. Wyzwania stojące przed Europą w kontekście Strategii Lizbońskiej można zogniskować wokół pięciu podstawowych wymiarów: (1) innowacyjność przedsiębiorstw, (2) liberalizacja rynków pracy i produktów na poziomie krajów i całej Unii, (3) przedsiębiorczość i konkurencyjność firm, (4) wysokie zatrudnienie i inkluzja społeczna, (5) ekologia i zrównoważony rozwój. Wyzwania te, choć wytyczone dla państw będących członkami UE w roku 2000, są co do zasady właściwe także dla Polski i innych nowych krajów członkowskich UE. Warto jednak jednocześnie pamiętać, że wyzwania konwergencji realnej względem UE-15 i USA wymagają od państw NMS-10 zmierzenia się z szerszym katalogiem problemów – luka rozwojowa, którą muszą one zniwelować, by dołączyć do grona najwyżej rozwiniętych i najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata, jest bowiem znacznie większa niż ma to miejsce w przypadku państw tzw. „starej Europy”, a katalog jej przyczyn jest szerszy.

Potwierdzenia dla tej tezy dostarcza dekompozycja różnic w PKB per capita między Polską a krajami rozwiniętymi. Korzystając z światowej granicy technologicznej wyznaczonej z wykorzystaniem danych odnośnie stanów USA, wybranych krajów OECD

oraz NMS-12, różnice w poziomach PKB na pracownika między poszczególnymi krajami można rozdzielić na składowe związane z (i) różnicą poziomów efektywności technicznej wykorzystania czynników produkcji, (ii) różnicą w zasobach kapitału fizycznego oraz (iii) różnicą w zasobach kapitału ludzkiego i pracy. Podobnie, posługując się dodatkowym założeniem o tym, że funkcja produkcji w krajach OECD ma postać Cobb-Douglasa, iloraz produktywności między Polską a danym krajem rozwiniętym może zostać rozłożony na iloraz: (i) indeksów efektywności, (ii) czynników „właściwej technologii” (najlepszego dostępnego TFP przy danych zasobach czynników) oraz (iii) zasobów czynników produkcji.

Tablica 6.1: Dekompozycja dystansu pomiędzy Polską a wybranymi krajami OECD w 2000r.

Kraj	Iloraz PKB	Efektywność	<i>K</i> diff	<i>H</i> diff
Australia	0,3289	1,1733	0,3496	0,8019
Austria	0,2848	1,1192	0,3218	0,7908
Belgia	0,2780	0,9794	0,3280	0,8653
Dania	0,3299	1,1487	0,3365	0,8534
Finlandia	0,3683	1,2647	0,3336	0,8728
Francja	0,3010	1,1550	0,3254	0,8011
Grecja	0,5189	1,2942	0,4502	0,8907
Hiszpania	0,3752	1,0121	0,3684	1,0063
Holandia	0,2936	1,1586	0,3235	0,7832
Irlandia	0,2816	0,7731	0,3985	0,9140
Japonia	0,3735	1,4818	0,3212	0,7846
Kanada	0,3341	1,1370	0,3634	0,8086
Niemcy	0,3262	1,3358	0,3166	0,7714
Norwegia	0,2604	0,9078	0,3281	0,8744
Portugalia	0,4894	0,8269	0,3967	1,4919
Szwajcaria	0,3064	1,2707	0,3154	0,7646
Szwecja	0,3575	1,2729	0,3438	0,8172
USA	0,2481	0,9045	0,3413	0,8037
Wlk. Brytania	0,3381	1,0187	0,3954	0,8393
Włochy	0,3273	0,9690	0,3383	0,9985

Źródło: opracowanie własne IBS.

Wyniki obu dekompozycji zawarto w tabelach 6.1 i 6.2. Dowiadujemy się z nich, że występują dwie zasadnicze przyczyny decydujące o dużej, bo sięgającej ok. 60-70 procent w roku 2000 (i ok. 45-55 proc w roku 2008) skali dystansu Polski względem USA oraz krajami UE-15. Po pierwsze, Polska jest bardzo niedokapitalizowana, tzn. angażuje w proces produkcji znacznie mniejsze zasoby kapitału prywatnego i publicznego niż kraje

rozwinęte. Po drugie, przy takich zasobach czynników, nie istnieje technologia pozwalająca produkować tak wiele, jak czyni to np. USA czy Francja (również w przeliczeniu na jednostkę kapitału). Ponadto, znaczący, choć mniejszy od kapitału fizycznego, wkład do luki w PKB per capita, dzielącej Polskę od państw wyżej rozwiniętych, wnosi niższy zasób kapitału ludzkiego i pracy wykorzystywanej w procesie produkcji.

Tablica 6.2: Dekompozycja dystansu między Polską a wybranymi krajami OECD w 2000r. przy założeniu funkcji Cobba-Douglasa. Efektywność vs. „właściwa technologia”.

Kraj	Iloraz PKB	Efekt.	Techn.	<i>K</i> diff	<i>H</i> diff
Australia	0,3289	1,1733	0,5837	0,5950	0,8070
Austria	0,2848	1,1192	0,6088	0,5505	0,7592
Belgia	0,2780	0,9794	0,6989	0,5486	0,7401
Dania	0,3299	1,1487	0,5740	0,5779	0,8656
Finlandia	0,3683	1,2647	0,6159	0,5719	0,8266
Francja	0,3010	1,1550	0,5684	0,5633	0,8138
Grecja	0,5189	1,2942	0,7276	0,6884	0,8006
Hiszpania	0,3752	1,0121	0,6981	0,6262	0,8480
Holandia	0,2936	1,1586	0,5886	0,5630	0,7645
Irlandia	0,2816	0,7731	0,6523	0,6501	0,8590
Japonia	0,3735	1,4818	0,5511	0,5527	0,8273
Kanada	0,3341	1,1370	0,5918	0,6068	0,8183
Niemcy	0,3262	1,3358	0,5948	0,5597	0,7337
Norwegia	0,2604	0,9078	0,6213	0,5349	0,8632
Portugalia	0,4894	0,8269	0,8096	0,6850	1,0672
Szwajcaria	0,3064	1,2707	0,5770	0,5323	0,7852
Szwecja	0,3575	1,2729	0,5487	0,5890	0,8692
USA	0,2481	0,9045	0,5627	0,5865	0,8311
Wlk. Brytania	0,3381	1,0187	0,6075	0,6399	0,8536
Włochy	0,3273	0,9690	0,7176	0,5815	0,8093

Źródło: opracowanie własne IBS.

6.2.3 Główne obszary problemowe

Zakumulowany w gospodarce kapitał jest sumą przeszłych inwestycji przeważonych stopą amortyzacji. Obserwacja mówiąca o tym, że to właśnie niski zasób zgromadzonego w Polsce kapitału fizycznego odpowiada za znaczną część dystansu rozwojowego dzielącego nasz kraj od innych państw OECD oznacza więc, że albo w przeszłości prywatne i publiczne inwestycje były w naszym kraju zbyt niskie, albo amortyzacja zbyt wysoka.

Dostępne dane wskazują zdecydowanie na ten pierwszy przypadek. Polska charakteryzuje się bowiem najniższą w regionie stopą akumulacji w cyklu koniunkturalnym. Tym samym, bez jej podniesienia w przyszłości nie będzie możliwe domknięcie luki rozwojowej wobec państw rozwiniętych. Teoria ekonomii wskazuje, że głównym czynnikiem decydującym o poziomie inwestycji w gospodarce jest oczekiwana realna stopa procentowa. Niskie inwestycje krajowe brutto sugerują, że nie jest ona w naszym kraju dostatecznie wysoka. Wedle literatury ekonomicznej (por. np. Rodrik, 2007), czynnikami instytucjonalnymi w decydujący sposób ograniczającymi skalę zwrotu z zainwestowanego kapitału są złe regulacje prawne, biurokracja i wysokie krańcowe stopy podatkowe. Także niski zasób kapitału publicznego, w tym zwłaszcza infrastruktury komunikacyjnej, może relatywnie zmniejszać atrakcyjność inwestycji prywatnych w porównaniu do krajów taką infrastrukturą dysponujących (por. Bukowski et al., 2006). Powyższe konkluzje wskazują, że szybkie niwelowanie luki kapitałowej wobec państw rozwiniętych oznacza z jednej strony konieczność zmierzenia się z wytyczonymi w Strategii Lizbońskiej wyzwaniem z zakresu liberalizacji rynków oraz zwiększenia przedsiębiorczości i konkurencyjności przedsiębiorstw, a z drugiej strony – konieczność podniesienia stopy inwestycji publicznych kierowanych na cele podnoszące produktywność kapitału prywatnego, w szczególności inwestycji infrastrukturalnych.

Zidentyfikowana w dekompozycji 6.2 luka technologiczna wskazuje, że część polskiej odpowiedzi na wyzwania stawiane przez Strategię Lizbońską musi leżeć w stworzeniu odpowiednich warunków prawnych, instytucjonalnych i finansowych dla rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw i sektora nauki. Jednocześnie trzeba podkreślić, że wyzwania tego nie należy redukować ani do pytania o poziom wydatków na cele badawczo-rozwojowe, ani do pytania o podział tych wydatków między sektor publiczny i prywatny. W istocie rzeczy, sam fakt względnie niższych nakładów na R&D nie musi automatycznie oznaczać niskiej innowacyjności danej gospodarki czy firmy. Niektóre bardzo innowacyjne przedsiębiorstwa, takie jak Apple czy Google, wydają na badania i rozwój wyraźnie mniej (w relacji do przychodów), niż ich konkurenci, tacy jak Microsoft czy Nokia. Podobnie jest z krajami – państwami, które w przeszłości odniosły szczególny sukces w nadrobieniu dystansu rozwojowego wobec państw rozwiniętych, niekoniecznie angażowały znaczne zasoby w prace badawczo-rozwojowe. Innymi słowy, wśród szybko rozwijających się krajów można wskazać zarówno Irlandię, wydającą zaledwie ok. 1,0-1,3 proc. swojego PKB na badania i rozwój, jak i Japonię, angażującą na ten cel ponad 3 proc. PKB. Innowacyjność jest bowiem pojęciem daleko wykraczającym poza kwestie *stricte* technologiczne, a jej związek z poziomem finansowania, choć niewątpliwy, nie jest bezpośredni. W sytuacji polskiej, konkluzja ta oznacza konieczność wypracowania takiej interpretacji odnoszących się do innowacyjności zaleceń Agendy Lizbońskiej, by w najlepszy sposób odpowiadała ona na rzeczywiste wyzwania stojące przed polskimi firmami i polską gospodarką w obszarze ich zdolności do szybkiego podnoszenia produktywności pracy i aktywnego mierzenia się z konkurencją w skali globalnej. Oczekiwanie podniesienia, rzeczywiście bardzo niskich w porównaniu do innych państw OECD i UE, wydatków na R&D może być jedynie częścią tej odpowiedzi.

Ważny wymiar Strategii Lizbońskiej, znajdujący bezpośrednie odbicie w sytuacji polskiej, jest wyznaczony przez konieczność intensywniejszego wykorzystania w procesie produkcji czynnika pracy i kapitału ludzkiego. Przedstawiona dekompozycja wskazuje, że w roku 2000 odpowiadał on za około 20-30 proc. luki Polski w PKB per capita względem krajów rozwiniętych. Jak argumentują m.in. Bukowski i Lewandowski (2006), przyczyną tego stanu rzeczy jest niska aktywność zawodowa osób poniżej 25 i powyżej 50 roku życia, przekładająca się bezpośrednio na około 8 pkt. proc różnicy we wskaźnikach zatrudnienia między Polską a średnią UE-15. Jej wkład w lukę produktową jest znacznie wyższy niż efekt nieco gorszych umiejętności Polaków (niższego kapitału ludzkiego). Lepsze wykorzystanie zasobu pracy można więc, podobnie jak podniesienie stopy inwestycji krajowych, zaliczyć do głównych wyzwań stojących przed polskim podejściem do Strategii Lizbońskiej.

Wyzwania odnoszące się do inwestycji, konkurencyjności, przedsiębiorczości, innowacyjności i wykorzystania zasobu pracy wytyczają w pierwszym przybliżeniu ogólną mapę obszarów problemowych, w których powinny koncentrować się polskie działania podejmowane w ramach dążenia do jak najszybszego osiągnięcia celów Agendy Lizbońskiej. To bowiem właśnie w tych obszarach leży odpowiedź na podstawowe słabości decydujące o dystansie rozwojowym między Polską a UE-15 i USA – małą ilość zakułowanego kapitału, niepełne wykorzystanie czynnika pracy, dużą lukę technologiczną.

6.3 Polska polityka względem Strategii Lizbońskiej

6.3.1 Wprowadzenie

Polski rząd koordynuje prace nad wdrażaniem Agendy Lizbońskiej poprzez „Krajowe Programy Reform na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej” (dalej KPR) oraz towarzyszące im coroczne dokumenty implementacyjne, monitorujące wdrażanie reform przewidzianych w KPR. Choć przygotowywanie tych dokumentów wynika z wymagań Komisji Europejskiej, a tym samym jest przede wszystkim wynikiem członkostwa naszego kraju w Unii Europejskiej, to jednocześnie sam fakt ich przyjmowania przez Rząd nadaje im, przynajmniej od strony formalnej, status dokumentów wyrażających interpretację podstawowych wyzwań rozwojowych stojących przed naszym krajem oraz odpowiedzi na te wyzwania udzielanych przez polską administrację centralną po roku 2004, tj. po włączeniu Polski w struktury Unii Europejskiej. W tym kontekście należy postawić kilka pytań.

Po pierwsze, należy zadać pytanie o trafność wyzwań identyfikowanych w jedynej do tej pory oficjalnej edycji KPR (na lata 2005-2008), w zestawieniu ze wskazanymi w poprzedniej sekcji źródłami luki rozwojowej dzielącej Polskę od bardziej rozwiniętych państw członkowskich UE i OECD. Drugim ważnym pytaniem jest, czy treść działań reformatorskich przewidzianych w KPR odpowiada ciężarowi tych wyzwań, czy też może jedynie w marginalnym stopniu wpłynie na osiągnięcie celów lizbońskich. Po trzecie,

należy postawić pytanie o implementację KPR, a więc o to, czy działania przewidziane w tych dokumentach materializują się potem w postaci odpowiednich posunięć legislacyjnych lub zmian w praktyce działania instytucji publicznych. W dalszej części niniejszego rozdziału odnosimy się kolejno do tak postawionych pytań, analizując Krajowy Program Reform i dokumenty monitorujące jego wdrażanie. Ograniczamy się przy tym do analizy przekrojowej o charakterze horyzontalnym. Intencją tego rozdziału jest bowiem nie tyle detaliczna analiza każdego z przewidzianych przez polskie rządy działań reformatorskich, lecz raczej ocena najważniejszych silnych i słabych stron dotychczasowej praktyki wdrażania Strategii Lizbońskiej w Polsce.

6.3.2 Adekwatność wyzwań identyfikowanych w KPR

Jedynym do tej pory oficjalnym Krajowym Programem Reform był przyjęty w grudniu 2005 przez rząd Kazimierza Marcinkiewicza KPR na lata 2005-2008. Sformułował on 41 działań ujętych w 6 priorytetów pogrupowanych w trzy obszary: (1) polityki makroekonomicznej, (2) polityki strukturalnej i (3) polityki rynku pracy. Wyzwania stojące przed Polską w latach 2005-2008 na drodze do realizacji Strategii Lizbońskiej najłatwiej odczytać analizując wyróżnione w nim priorytety:

1. Obszar polityki makroekonomicznej

- Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi

2. Obszar polityki strukturalnej

- Rozwój przedsiębiorczości
- Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw
- Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych

3. Obszar rynku pracy

- Tworzenie i utrzymanie miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia
- Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki

Wyrażona w KPR diagnoza polityki makroekonomicznej porusza zarówno zagadnienia z obszaru polityki fiskalnej (deficyt i dług publiczny, strukturalny charakter deficytu, sztywność wydatków budżetowych, pomoc publiczna), jak i monetarnej (inflacja, perspektywa przyjęcia euro). Zagadnienia te zarysowane są jednak nierównoważnie. O ile w zakresie polityki fiskalnej KPR, jasno i jednoznacznie wskazano na podstawowe słabości polskiego systemu finansów publicznych, to już analiza polityki pieniężnej jest ledwie

zarysowana, zaś kontekst przyjęcia euro potraktowany został pobieżnie i marginesowo. Słabością diagnozy w tym obszarze jest niepowiązanie zagadnień szeroko rozumianej *policy mix* ze strukturalnym charakterem Strategii Lizbońskiej oraz z wyzwaniem konwergencji realnej tj. nakierowaniem jej na dynamizację wzrostu gospodarczego w długim okresie. Słabość ta ujawnia się na poziomie opisanego w kolejnych punktach doboru działań reformatorskich i praktycznej realizacji zapisów KPR.

W warstwie polityki mikroekonomicznej i strukturalnej, dobór trzech głównych priorytetów wydaje się być w pełni właściwy. Jednocześnie jednak w warstwie diagnostycznej daje się zauważyć równowagę w KPR nierównoważnych co do zasady kwestii, takich jak marginalne w wymiarze ekonomicznym zagadnienie kosztów rejestracji działalności gospodarczej i mające dużą wagę dla zwrotu z zainwestowanego kapitału zagadnienie regulacji decydujących o ryzyku i przewlekłości procesu inwestycyjnego. W ważnej warstwie inwestycyjnej, diagnoza przecenia kwestie dostępności kapitału dla małych i średnich przedsiębiorstw, nadmiernie skupia się na wielkości wydatków badawczo-rozwojowych, a jednocześnie całkowicie pomija kwestie podatkowe oraz zaniedbuje analizę bodźców instytucjonalnych obecnych w nauce polskiej. Za trafne należy za to uznać zwrócenie uwagi na głębokie niedostatki infrastrukturalne oraz wyzwania wzmocnienia konkurencji w sektorach sieciowych.

W obszarze rynku pracy, diagnoza trafnie identyfikuje problem bierności ekonomicznej osób po 50 roku życia, który jednak nie jest przedstawiany w sposób w pełni zgodny ze swoją ekonomiczną treścią, zgodnie z którą bez jego rozwiązania nie będzie możliwe osiągnięcie ważnych celów Agendy Lizbońskiej w zakresie poziomu aktywności zawodowej i zatrudnienia, a więc także zniwelowanie części opisanej w poprzedniej sekcji luki produktowej między Polską a krajami rozwiniętymi. Zwraca uwagę, że problem niskiej aktywności nie został dostrzeżony w przypadku ludzi młodych, poniżej 25 roku życia, w przypadku których diagnoza skupia się na pozornym problemie bezrobocia, które ma charakter czysto frykcyjny, a nie jak w wypadku ludzi w *prime-age* – strukturalny. Problem bezrobocia strukturalnego ludzi w *prime-age* w ogóle nie jest dostrzeżony w diagnozie, co być może rzutuje na zdawkowe potraktowanie tej kwestii na poziomie działań (por. punkt następny).

6.3.3 Ocena treści działań reformatorskich przewidzianych w KPR

Polityka makroekonomiczna W obszarze polityki makroekonomicznej KPR 2005-2008 wyróżnia jedenaście działań: (1) Optymalizowanie dostępu do świadczeń prowadzących do wcześniejszej dezaktywizacji pracowników, (2) Doskonalenie systemu ubezpieczeń społecznych rolników, (3) Reforma systemu rentowego, (4) Kontynuacja reformy organizacji ochrony zdrowia, (5) Racjonalizacja wydatków publicznych na administrację oraz zwiększenie kontroli nad środkami publicznymi, będącymi w dyspozycji funduszy celowych i agencji państwowych, (6) Dalsza decentralizacja wydatków publicznych, (7) Wdrażanie systemu wieloletniego planowania budżetowego, (8) Przejęcie standardów unijnych (ESA'95) w zakresie statystyki oraz prognoz z zakresu sektora finansów publicz-

nych, (9) Informatyzacja finansów publicznych, (10) Dalsze wprowadzanie obowiązkowego audytu wewnętrznego w instytucjach publicznych, (11) Ukierunkowanie pomocy publicznej na cele horyzontalne. Działania te mają różny charakter. Jedynie pierwsze trzy należy uznać za bezpośrednio związane z celami Strategii Lizbońskiej i wyzwaniem konwergencji realnej opisanymi w poprzednich rozdziałach. Pozostałe działania, choć ważne z punktu widzenia sprawności i racjonalizacji interwencji publicznej, mogłyby być z powodzeniem pominięte w dokumencie poświęconym wdrażaniu reform najistotniejszych dla możliwie szybkiego osiągnięcia przez Polskę celów Strategii Lizbońskiej.

Takie „rozwodnienie” działań rodzi podejrzenie co do przeprowadzenia na etapie przygotowywania KPR procedury priorytetyzacji i krytycznej selekcji działań pod względem ich oddziaływania na długookresową konkurencyjność Polski. Co więcej, o ile działania 1-3 zostały co do zasady wybrane trafnie, to już ich treść jest bardzo niejednorodna. O ile działania (1) i (3) rozpinają bowiem zasadniczy zrąb dokończenia reformy emerytalnej w powszechnym systemie emerytalno-rentowym, tak działanie (2), deklarujące konieczność „doskonalenia systemu ubezpieczeń społecznych rolników” jest napisane w sposób jednoznacznie sugerujący pozorność proponowanych zapisów, które zostały sformułowane w sposób niezmiernie ogólny i beztreściowy. Zwraca uwagę, że kilka bardzo ważnych kwestii z obszaru emerytalno-rentowego nie zostało w ogóle poruszonych w KPR, mimo ich dużej wagi dla poziomu aktywności zawodowej i zatrudnienia w długim okresie. Dotyczy to zwłaszcza kilku systemów specjalnych o charakterze zaopatrzeniowym, w których efektywny wiek przechodzenia na emeryturę jest bardzo niski (emerytury mundurowe, sędziowskie i prokuratorskie, górnicze). Zaledwie zaznaczona została kwestia podnoszenia wieku emerytalnego – sofistycznie określona terminem jego „uelastyczniania”. Trudno rozstrzygnąć, w jakim stopniu tak ostrożne podejście wynika z taktyki deklarowania i wdrażania poszczególnych, wrażliwych społecznie, reform, a na ile jest elementem wybiórczego spojrzenia na długookresowe wyzwania rozwojowe stojące przed Polską.

Polityka mikroekonomiczna i strukturalna W obszarze polityki mikroekonomicznej i strukturalnej, KPR 2005-2008 wyróżnia dwadzieścia dwa działania: (1) Poprawa jakości regulacji prawnych, (2) Uproszczenie procedur administracyjnych i obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, (3) Usprawnienie sądownictwa gospodarczego, (4) Zakończenie głównych procesów prywatyzacyjnych, (5) Zakończenie procesu przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych działających na podstawie ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, (6) Wzmocnienie finansowe funduszy pożyczkowych, poręczeniowych i kapitałowych, (7) Uproszczenie budowlanego procesu inwestycyjnego, (8) Wsparcie systemu promocji gospodarki Polski oraz systemu obsługi eksporterów, (9) Rozwój rynku innowacji oraz otoczenia instytucjonalnego służącego współpracy między sferą R&D a gospodarką, (10) Wspieranie sfery badawczo-rozwojowej, (11) Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce i administracji, (12) Ułatwienie wykorzystania eko-technologii, wspieranie

efektywności energetycznej oraz kogeneracji, (13) Tworzenie nowoczesnej sieci transportowej, (14) Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe sektora paliwowo-energetycznego, (15) Wspomaganie rozwoju odnawialnych źródeł energii, (16) Poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz budowa i modernizacja infrastruktury sanitacji, (17) Upowszechnienie i rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, (18) Wprowadzenie konkurencyjnego rynku energii i gazu ziemnego, (19) Liberalizacja transportu kolejowego, (20) Stworzenie warunków dla efektywnej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, (21) Przejście z nadawania analogowego na cyfrowe w radiofonii i telewizji, (22) Rozwój usług rynku pocztowego.

Działania te poruszają bardzo szeroki zakres zagadnień reformatorskich, pozostając jednak na bardzo zróżnicowanym poziomie szczegółowości. Ponadto, szerokie spektrum poruszanych zagadnień powoduje, że w katalogu obok działań bardzo ważnych dla wzrostu gospodarczego i możliwie szybkiego domknięcia luki kapitałowej wobec państw rozwiniętych, takich jak pozycje (1), (3), (4), (7), (13), (18) czy (19), znajdują się też zagadnienia marginalne, takie jak (5), (6), (8), (15), (16) czy (21). Podobnie jak w wypadku zagadnień makroekonomicznych, wskazuje to na nieprzeprowadzenie procedury priorytetyzacji i selekcji działań pod względem ich oddziaływania na długookresową konkurencyjność Polski już na etapie przygotowywania KPR. W rezultacie, KPR traci swój bezpośredni związek ze Strategią Lizbońską, stając się bardziej „listą sprawunków” przewidzianych przez administrację dla administracji. Zwraca także uwagę, że treść niektórych działań znacznie zawęża deklarację zawartą w tytule – tak się dzieje np. w wypadku działania (2), które mimo deklarowania uproszczenia procedur administracyjnych i obniżenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, skupia się głównie na zagadnieniu rejestracji firm. Wzmacnia to wrażenie o fasadowości niektórych zapisów KPR, które niejako od samego początku mają nie doczekać się realizacji. Wrażenie to znajduje potwierdzenie w analizie implementacji KPR przeprowadzonej w następnym punkcie.

Polityka rynku pracy W zakresie wyzwań związanych z rynkiem pracy, KPR 2005-2008 zakłada podjęcie ośmiu grup działań: (1) Obniżenie obciążeń nakładanych na pracowników o najniższych dochodach, (2) Wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjno-finansowych zapewniających zwiększenie dostępu do usług rynku pracy świadczonych na rzecz bezrobotnych, poszukujących pracy i pracodawców, (3) Wzbogacenie oferty i podwyższenie jakości usług świadczonych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, (4) Poprawa informacji o rynku pracy, (5) Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, (6) Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych, (7) Zwiększanie elastyczności i zróżnicowania form zatrudnienia i organizacji pracy, (8) Inwestowanie w kapitał ludzki. Jednocześnie w dokumencie znajduje się trafne spostrzeżenie, że szereg działań ważnych dla rynku pracy, w tym zwłaszcza dla aktywności zawodowej i zatrudnienia, zostało przypisanych obszarowi stabilności makroekonomicznej, tam wymienionych i opisanych. Spośród tych działań, które KPR bezpośrednio przypisuje obszarowi „rynek pracy”, za szczególnie ważne dla realizacji

Strategii Lizbońskiej należy uznać działania (1) i (8). To właśnie obniżenie podatków nałożonych na pracę, zwłaszcza osób o niskiej produktywności i wysokiej elastyczności podaży pracy, a także działania nakierowane na systematyczne zwiększanie zasobu kapitału ludzkiego przez cały okres aktywności zawodowej pracowników, należy uznać za najlepiej odpowiadające na zidentyfikowane powyżej wyzwanie podniesienia podaży pracy i zatrudnienia. Pozostałe działania przewidziane w tym obszarze dotyczą usprawnień systemu Aktywnych Polityk Rynku Pracy (ALMP). Ich podstawowymi słabościami są, z jednej strony, niewielkie powiązanie z krytyczną diagnozą funkcjonowania systemu ALMP w Polsce, a z drugiej strony, oderwanie od podstawowego celu aktywnego wsparcia osób bezrobotnych i biernych zawodowo, jakim jest podniesienie stopnia adaptacyjności rynku pracy do zmian gospodarczych poprzez zwiększenie ich zatrudnialności w okresach dobrej koniunktury i skrócenie okresu pozostawania na bezrobociu. Brak różniczenia między elastycznością i adaptacyjnością z jednej strony, a podażą pracy i strukturalnym poziomem bezrobocia z drugiej, jest podstawową słabością tego obszaru Programu w warstwie deklaratywnej. Pozostałe słabości ujawniają się dopiero na etapie jego implementacji.

6.3.4 Implementacja KPR w praktyce

Celem przyjętego przez Rząd RP w grudniu 2005r. Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008 jest: „utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju”. Cel ten wydaje się być sformułowany bardzo ostrożnie i zachowawczo. Wskazuje na to zwłaszcza wyrażona w nim deklaracja „utrzymania wysokiego tempa wzrostu”. W istocie rzeczy wynosi ono w Polsce średniorocznie zaledwie 4,3 proc., a więc jego utrzymanie gwarantuje konwergencję realną PKB per capita z USA i UE-15 w tempie około 2,0-2,2 proc. rocznie, tj. na poziomie przeciętnej światowej z lat 1950-2000. Takie podejście do wyzwań stawianych przez Strategię Lizbońską już na poziomie deklaracji świadczyć może o niewielkiej nadziei, jaką polskie władze centralne wiążą z realizacją samego Programu. Utrzymanie dotychczasowej, niewyróżniającej Polski w żaden sposób na tle świata, dynamiki wzrostu gospodarczego wymaga bowiem znacznie mniejszego wysiłku reformatorskiego niż założenie o jej przyspieszeniu w duchu „cudu irlandzkiego” czy „budowy drugiej Korei/Japonii”. Być może podejście to wynikało z przekonania autorów, że nawet wiele z trafnie sformułowanych działań przewidzianych do realizacji w ramach KPR 2005-2008 nie zostanie w rzeczywistości podjętych w perspektywie czasowej, jaką on obejmuje, a ich jedyną rolą miało być przypominanie obywatelom i politykom o niezbędności tych działań w perspektywie średniookresowej. Ta interpretacja ulega wzmocnieniu, gdy analizie poddamy rzeczywiste efekty wdrażania KPR po niemal trzech latach od jego przyjęcia przez Rząd.

Rezultaty wdrażania Programu w przypadku wielu działań są jednoznaczne – w końcu roku 2008 Polska znajduje się w ich wypadku niemal dokładnie w tym samym miejscu, co w grudniu 2005. Dotyczy to m.in. reformy KRUS, reformy systemu rentowego, re-

form z zakresu ochrony zdrowia, poprawy jakości regulacji prawnych poprzez wdrożenie skutecznego systemu Oceny Skutków Regulacji (OSR), uproszczenia procedur administracyjnych, usprawnienia sądownictwa gospodarczego, zakończenia głównych procesów prywatyzacyjnych, a także rozwoju funkcji e-administracji w urzędach centralnych i samorządowych. Zjawisko to, dotyczące większości działań przewidzianych w KPR, zdaje się oznaczać, że nie stał on się jak do tej pory skutecznym narzędziem implementacji założeń Strategii Lizbońskiej w Polsce. To czy dana reforma zostanie podjęta czy nie, zdaje się być niezależne od jej umiejscowienia w KPR.

W tym kontekście należy jednak podkreślić, że część działań przewidzianych w KPR została „rzutem na taśmę” przygotowana przez Rząd i przyjęta przez Parlament w roku 2008. Dotyczy to zwłaszcza reform powszechnego systemu emerytalnego, przewidzianych w ramach działania (1) obszaru makroekonomicznego, a także w pewnym stopniu uproszczenia budowlanego procesu inwestycyjnego. Podobnie, za sukces powiązany z procesem wdrażania KPR należy uznać znaczne obniżenie klina podatkowego wspomniane w ramach jednego z działań w obszarze rynku pracy. W tym jednak wypadku wydaje się, że intencje autorów KPR zostały znacząco zmodyfikowane w procesie implementacji, gdyż największą obniżką krańcowych stawek podatkowych zostali objęci podatnicy z górnych, a nie z dolnych przedziałów dochodowych. Pewien postęp został także osiągnięty w liberalizacji rynków sieciowych. Sam fakt zmierzenia się z tymi wyzwaniami, mimo dwukrotnej zmiany rządów na przestrzeni lat 2005-2008 wskazuje, że świadomość wagi niektórych reform strukturalnych i makroekonomicznych ugruntowała się w świadomości polityków na tyle, by podjęli się oni ostatecznie ich realizacji, mimo wcześniejszej tendencji do ich przekładania *ad infinitum*. Przykładem mogą być tu reformy emerytalne, obejmujące m.in. likwidację wcześniejszych emerytur, wprowadzenie niewielkiej liczbie grupy uprawnionych do emerytur pomostowych oraz emerytur kapitałowych. Mimo, że projekty te znajdowały się już w dojrzałej formie niemal 10 lat temu, to ich uchwalenie wielokrotnie przekładano, przedłużając nawet w roku 2007 obowiązywanie wygasających rozwiązań na okres jednego roku. Wydaje się jednak, że wpływ KPR na osiągnięcie ostatecznego sukcesu w tym zakresie był stosunkowo ograniczony.

6.4 Czynniki pomagające oraz przeciwdziałające realizacji Strategii Lizbońskiej w Polsce

Ogólnie rzecz biorąc, można powiedzieć, że implementacja reform lizbońskich odbywała się w Polsce powoli i niekonsekwentnie. Część reform nie jest nawet werbalizowana w dokumentach rządowych, część jest przedstawiana w sposób od początku wskazujący na fasadowość zamiaru ich skutecznego wdrożenia, część ulega rozcieńczeniu i rozwodnieniu w procesie legislacji, a jedynie niewielki fragment osiąga etap finalny w kształcie gwarantującym przybliżenie Polski do realizacji celów Agendy z 2000 roku.

U podstaw tego zjawiska leży etap diagnostyczny. Brakuje w Polsce dokumentu,

który w sposób jasny definiowałby strategiczne dylematy rozwojowe Polski w średnim i długim okresie. Dokumenty takie tworzy się przede wszystkim w kontekście wydatkowania funduszy strukturalnych w kolejnych perspektywach finansowych. Ich kształt jest więc siłą rzeczy predeterminowany przez kształt Polityki Spójności UE i innych polityk realizowanych przez Komisję Europejską za pośrednictwem funduszy strukturalnych. Polityki te wspierają realizację Strategii Lizbońskiej, nie będąc jednak z nią tożsame. Przygotowanie takiej diagnozy przed krystalizacją nowej wersji KPR oraz wykorzystanie jej w procesie jego budowy mogłoby podnieść jakość i kompleksowość reform przewidzianych w nim do realizacji, sprzyjając odejściu od modelu „listy sprawunków i spraw bieżących”, którego elementy można dostrzec w KPR 2005-2008.

Obok diagnozy, inną prawdopodobną słabością procedury implementacji Agendy Lizbońskiej w Polsce jest niezdolność oddzielenia w Programie działań ważnych od drugorzędnych. Jest to pochodną braku kwantyfikacji skutków, jakie dla gospodarki, rynku pracy, konkurencyjności i finansów publicznych miałyby przynieść poszczególne działania. Kwantyfikacja taka pozwoliłaby na wybranie tych posunięć, których waga dla osiągnięcia przez Polskę celów Strategii jest największa. Za największą słabość procesu implementacji KPR w Polsce należy uznać pewną jego fasadowość. Wydaje się, że podejmowanie decyzji z zakresu wyboru publicznego jest w niewielkim stopniu w Polsce powiązane z przekształcaniem kraju w gospodarkę zdolną do skutecznego konkurowania na globalizujących się rynkach Europy i świata. Wybór ten jest chwiejny i zmienny, a poprzednia edycja KPR wydaje się w niewielkim stopniu go stabilizować. Zmiana tego stanu rzeczy jest jednak bardzo trudna, czego dowodem są trudności, jakie Ministerstwo Gospodarki napotyka przy wdrażaniu nie tylko samego procesu reform strukturalnych wokół SL, lecz także szerszego procesu Oceny Skutków Regulacji, który podobnie jak KPR nie spełnia przeznaczonej mu roli krytycznego narzędzia selekcji właściwych form interwencji publicznej w najbardziej witalnych obszarach aktywności państwa.

6.5 Wnioski dla polityki gospodarczej Polski

W bieżącym rozdziale sprecyzowano główne wyzwania rozwojowe stojące obecnie przed gospodarką Polski, a także powiązania Agendy Lizbońskiej z polskimi dokumentami strategicznymi i implementację jej priorytetów w Polsce. Przedstawiona diagnoza sytuacji wskazuje na konieczność podjęcia szeregu działań, zarówno na poziomie operacyjnym, jak i strategicznym, tak, aby zbliżenie się do ambitnych celów Strategii Lizbońskiej było możliwe.

W zakresie metod implementacji zaleca się:

- **doprecyzowanie założeń i priorytetów Krajowego Programu Reform** – dotychczasowy dokument charakteryzuje się bowiem brakiem odpowiedniej priorytetyzacji oraz przemieszaniem celów ważnych z kompletnie marginalnymi;
- **stworzenie narzędzi do kwantyfikacji skutków wprowadzonych zmian** – pod-

czas tworzenia KPR, jak i wdrażania samej Strategii Lizbońskiej, brak bowiem mechanizmu oceny skutków proponowanych zmian. Z dużym prawdopodobieństwem może to prowadzić do nieoptymalnego projektowania reform i chybionej oceny ich potencjalnego wpływu na osiągnięcie założonych celów;

- **wykorzystanie ekspertyz w warstwie diagnostycznej i implementacyjnej KPR** – jest to cel powiązany z celem poprzednim: złożoność procesów gospodarczych powoduje, że wszystkie podejmowane polityki powinny podlegać ewaluacji, tak, aby możliwe było ich dynamiczne korygowanie. Ewaluacja i wsparcie procesu implementacji polityk możliwe jest jedynie na podstawie rzetelnych diagnoz i ekspertyz.

W zakresie polityk i działań, które powinny zostać podjęte w zawiązku ze stojącymi przed Polską wyzwaniem, zaleca się natomiast:

- **zwiększenie zasobu kapitału fizycznego w Polsce** – do redukcji dystansu dzielącego nasz kraj od najbogatszych krajów Unii Europejskiej niezbędne jest bowiem zwiększenie prywatnych i publicznych inwestycji, zwłaszcza w nowoczesne, zaawansowane technologicznie dobra kapitałowe. Inwestycje brutto były jak dotąd w Polsce niższe niż wynikałoby to z przewidywań opartych na mechanizmie neoklasycznej konwergencji. Fakt ten jest oznaką występowania w Polsce zbyt niskiej realnej stopy procentowej, do której podniesienia konieczna jest poprawa czynników instytucjonalnych. Zwiększenie inwestycji publicznych, szczególnie infrastrukturalnych, powinno również wpłynąć na większą produktywność kapitału prywatnego, a przez to zwiększyć osiągnięty z niego zwrot;
- **zwiększenie wskaźnika zatrudnienia w Polsce** – rozdział drugi opracowania wskazuje, iż jedną z przyczyn luki rozwojowej Polski względem UE-15 jest mniejszy o około 10 punktów procentowych wskaźnik zatrudnienia. Źródła takiego stanu rzeczy leżą przede wszystkim w niskiej aktywności zawodowej osób do 25 roku życia oraz w procesie przedwczesnej dezaktywizacji zawodowej osób po 50 roku życia. Działania muszą skoncentrować się więc na sprawnym wprowadzaniu osób bez doświadczenia zawodowego na rynek pracy oraz jak najdłuższym utrzymaniu na nim osób w wieku 50-64 lat, mogących nadal pracować zawodowo;
- **zmniejszenie luki technologicznej** – rozdział trzeci opracowania wskazuje, iż kolejną ważną przyczyną luki rozwojowej Polski względem UE-15 jest przestarzała struktura sektorowa jej gospodarki, oparta przede wszystkim na przemysłach „tradycyjnych” (m.in. przemysł ciężki, wydobywczy, odzieżowy, itd.) oraz rolnictwie, a w zbyt małym stopniu uwzględniająca gałęzie przemysłu wysokiej technologii. Również wskaźniki intensywności działalności badawczo-rozwojowej oraz miary kapitału ICT (technologii teleinformatycznych) sytuują nasz kraj znacznie poniżej średniej UE, a tym bardziej poniżej w największym stopniu opartych na wiedzy

gospodarek Szwecji i Finlandii. Wbrew zaleceniom Strategii Lizbońskiej, w przypadku Polski działania tego nie powinno się jednak sprowadzać do zwiększenia wydatków na badania i rozwój do poziomu 3% PKB. Działanie takie samo w sobie, bez odpowiedniego pakietu działań towarzyszących, doprowadziłoby bowiem do petryfikacji obecnej, nieefektywnej struktury sektora naukowo-badawczego. Priorytetowe działania powinny koncentrować się raczej na, z jednej strony, akumulacji kapitału ludzkiego, tj. podnoszeniu przeciętnego poziomu wykształcenia w całym społeczeństwie, zwłaszcza w zakresie przedmiotów ścisłych i inżynierskich, co jest czynnikiem kluczowym dla absorpcji najnowszych światowych rozwiązań technologicznych; a także, z drugiej strony, na rozwijaniu odpowiednich warunków prawnych, instytucjonalnych i finansowych, sprzyjających rozwojowi przedsiębiorstw w Polsce, w tym zwłaszcza przedsiębiorstw innowacyjnych oraz działających w sektorze wysokiej technologii.

Na koniec całego opracowania, zwróćmy uwagę na fakt, iż u podstaw szybkiego rozwoju gospodarczego Irlandii, przedyskutowanego w rozdziale czwartym, leży rozwiązanie relatywnie podobnych problemów jak te, z którymi obecnie boryka się Polska. Podjęte w Irlandii działania w zakresie zwiększenia poziomu wykształcenia całego społeczeństwa, rozbudowania i unowocześnienia infrastruktury, a także dobrze zaprojektowane polityki przemysłowe przyczyniły się do napływu inwestycji zagranicznych (a przez to redukcji luki kapitału fizycznego), zwłaszcza w sektorach wysokiej technologii. Dzięki tym działaniom, możliwy stał się więc relatywnie stały wzrost produktywności w relacji do USA oraz średniej UE-15, i co za tym idzie, stopniowe zmniejszanie się luki technologicznej. O „cudzie irlandzkim” z drugiej połowy lat 90. oraz początku bieżącego wieku zdecydował jednak przede wszystkim niezwykle dynamiczny wzrost zasobu (uprzednio dobrze wykształconej) siły roboczej, co spowodowało redukcję luki zatrudnieniowej.

Bibliografia

- [1] Alesina, A., E. Glaeser, B. Sacerdote (2005), “Work and Leisure in the U.S. and Europe: Why so Different”, Harvard University Discussion Paper 2068.
- [2] Algan, Y., P. Cahuc (2005), “The Roots of Low European Employment: Family Culture?”, IZA Discussion Paper 1683.
- [3] Ark, B. van , R. Inklaar,R. McGuckin (2003), “ICT and Productivity in Europe and the United States Where Do the Differences Come From?”, *CESifo Economic Studies* 49(3), 295-318.
- [4] Bailey D., A. De Ruyter, N. Kavanagh (2006), “Lisbon, Sapir and Industrial Policy: Evaluating the ‘Irish Success Story’,” Institute for Economic Development Policy Discussion Paper 2006-05.
- [5] Barry, F. (2000), “Convergence is not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe”, *The World Economy* 23(10), 1379-1394.
- [6] Basu, S., J. Fernald (2007), “Information and Communications Technology as a General-Purpose Technology: Evidence from U.S Industry Data”, *German Economic Review* 8, 146-173.
- [7] Battel R, (2003), “Ireland’s ‘Celtic Tiger’ Economy”, *Science, Technology & Human Values* 28(1), 93-111.
- [8] Bell, L., R. Freeman (1994) , “Why do Americans and Germans Work Different Hours?”, NBER Working Paper 4808.
- [9] Benhabib, J., M.M. Spiegel (2005), “Human Capital and Technology Diffusion” [w:] P. Aghion, S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*. Elsevier, Amsterdam.
- [10] Bernardi, L. (2005), “Tax Reforms in Italy and in Europe: An Introduction”, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia* 64(2/3), 139-158.
- [11] Blanchard, O. (2004), “The Economic Future of Europe”, NBER Working Paper 10310.

- [12] Bredgaard, T., F. Larsen (2005), "Active Labour Market Policy in Denmark as an Example of Transitional Labour Market and Flexicurity Arrangements – What Can Be Learnt?", [w:] *Employment Policy from Different Angles*, pod red. T. Bredgarda i F. Larsena. RESq, Amsterdam.
- [13] Bukowski, M., P. Kowal, P. Lewandowski, J. Zawistowski (2006), *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy*. NBP, Warszawa.
- [14] Bukowski, M., P. Lewandowski, I. Magda, A. Baranowska, M. Bober, M. Sarzalska, A. Szydłowski, D. Pelle, I. Szczygielska, J. Zawistowski (2007), *Zatrudnienie w Polsce 2006. Produktywność dla pracy*, pod red. M. Bukowskiego. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- [15] Bukowski, M., P. Lewandowski, G. Koloch, I. Magda, A. Baranowska, M. Bober, M. Sarzalska, A. Szydłowski, J. Bieliński, J. Zawistowski (2008), *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, pod red. M. Bukowskiego. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- [16] Burda, M., D. Hamermesh, P. Weil (2006), "The Distribution of Total Work in the EU and US", IZA Discussion Paper 2270.
- [17] Burnham J. (2003), "Why Ireland Boomed", *The Independent Review* 7(4), 537-556.
- [18] Calmfors, L., A. Forslund, M. Hemström (2001), "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From the Swedish Experience", *Swedish Economic Policy Review* 8, 61-124.
- [19] Caselli F. (2005), "Accounting for Cross-Country Income Differences" [w:] P. Aghion, S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*. Elsevier, Amsterdam.
- [20] Caselli F., S. Tenreyro (2005), "Is Poland the Next Spain?", NBER Working Paper 11045.
- [21] Conroy C., P. Honohan, B. Maître (1998), "Invisible Entrepot Activity in Irish Manufacturing", *Irish Banking Review*, Summer, 22-38.
- [22] Corneo, G. (2005), "Work and Television", *European Journal of Political Economy* 21, 99-113.
- [23] Daveri, F., C. Jona-Lasinio (2005), "Italy's Decline: Getting the Facts Right", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia* 64(4), 365-410.
- [24] de la Fuente, A., R. Doménech (2006), "Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference Does Data Quality Make?", *Journal of the European Economic Association* 4(1), 1-36.

- [25] Dell’Anno, R. (2003) “Estimating the Shadow Economy in Italy: a Structural Equation Approach”, University of Aarhus, Economics Working Paper 2003-7.
- [26] Domar, E. (1961), “On the Measurement of Technological Change”, *Economic Journal*, 71(284), 709-729.
- [27] Dorgan S. (2006), *How Ireland Became the Celtic Tiger*, Backgrounder No. 1945, The Heritage Foundation.
- [28] Faggio, G., S. Nickell (2007), “Patterns of Work Across the OECD”, *Economic Journal* 117(521), 416-440.
- [29] Garibaldi, P., P. Mauro (2002), “Anatomy of Employment Growth”, *Economic Policy* 17(34), 67-113.
- [30] Gordon, R.J. (1990). *The Measurement of Durable Goods Prices*. Chicago: University of Chicago Press.
- [31] Gottheil F. (2003), “Ireland: what’s Celtic about the Celtic Tiger?”, *Quarterly Review of Economics and Finance* 43, 720-737.
- [32] Greenwood, J., Z. Hercowitz, P. Krusell (1997), “Long-Run Implications of Investment-Specific Technological Change”, *American Economic Review*, 87(3), 342-362.
- [33] Greenwood, J., M. Yorukoglu (1997), “1974”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Economic Policy* 46, 49-95.
- [34] Helpman, E. (1998). *General Purpose Technologies and Economic Growth*. MIT Press.
- [35] Honohan P., B. Walsh (2002), “Catching Up with the Leaders: The Irish Hare”, *Brookings Papers on Economic Activity* 33(1), 1-78.
- [36] Ivan-Ungureanu, C., M. Marcu (2006), “The Lisbon Strategy”, *Romanian Journal of Economic Forecasting* 3(1), 74-83.
- [37] Jensen, P.H. (2000), “The Danish Leave-of-Absence Schemes – Origins, Functioning and Effects From a Gender Perspective”, Centre for Comparative Welfare Studies, Working Paper 19/2000.
- [38] Johansson B., C. Karlsson, M. Backman, P. Juusola (2007), “The Lisbon Agenda from 2000 to 2010”, CESIS Paper No. 106.
- [39] Jorgenson, D.W. (2005), “Accounting for Growth in the Information Age” [w:] P. Aghion, S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*. Elsevier, Amsterdam.

- [40] Jorgenson, D.W., K. Stiroh (2000), "Raising the Speed Limit: U.S. Economic Growth in the Information Age", *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 125-211.
- [41] Jorgenson D.W., M.S. Ho, K.J. Stiroh (2005), *Information Technology and the American Growth Resurgence*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- [42] Kääriäinen, J., H. Lehtonen (2006), "The Variety of Social Capital in Welfare State Regimes – a Comparative Study of 21 Countries", *European Societies* 8(1), 27-57.
- [43] Kempny, M. (2004), "O uwarunkowaniach dynamiki polskich przemian: kapitał społeczny – słabe czy silne więzi?", [w:] *Niepokoje polskie*, pod red. H. Domańskiego, A. Ostrowskiej i A. Rycharda. Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- [44] Knack, S., P. Keefer (1997), "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1251-1288.
- [45] Kohler, W. (2006), "The Lisbon Goal of the EU: Rhetoric or Substance?", *Journal of Industry, Competition and Trade* 6(2), 85-113.
- [46] Kok, W. et al. (2004), *Facing the Challenge The Lisbon strategy for growth and employment*. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004.
- [47] Komisja Europejska (2000), *The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe*. Contribution of the European Commission to the 23-24th Special European Council In Lisbon, Brussels, 28 February 2000, Doc/00/7.
- [48] Komisja Europejska (2005), *Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon Agenda*, Communication to the Spring European Council, COM 24.
- [49] Kumar, S., R. R. Russell (2002), "Technological Change, Technological Catch-up, and Capital Deepening: Relative Contributions to Growth and Convergence", *American Economic Review* 92(3), 527-548.
- [50] Leombruni, R., C. Villosio (2005), "Employability of Older Workers in Italy and Europe", LABORatorio R. Revelli WP 43.
- [51] Lewandowski, P., G. Koloch, A. Regulski (2008), *Elastyczność rynków dóbr i pracy w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*. Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- [52] Madsen, J.B. (2008a), "Semi-Endogenous Versus Schumpeterian Growth Models: Testing the Knowledge Production Function Using International Data", *Journal of Economic Growth* 13(1), 1-26.
- [53] Madsen, J.B. (2008b), "Economic Growth, TFP Convergence and the World Export of Ideas: A Century of Evidence", *Scandinavian Journal of Economics* 110(1), 145-167.

- [54] Madsen, P. (1999), "Denmark: Flexibility, Security and Labour Market Success," *ILO Employment and Training Papers* 53.
- [55] Nelson, R.R., E.S. Phelps (1966), "Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth", *American Economic Review* 56, 69-75.
- [56] MPIPS, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (2003), *Otwarta Koordynacja*. Informacja prasowa, Warszawa, 30 czerwca.
- [57] Monitor Integracji Europejskiej (2000), *Spotkanie Rady Europejskiej w Lizbonie 23-24 marca 2000 r., Wnioski Prezydencji*. Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002.
- [58] Picci, L. (1999), "Productivity and Infrastructure in the Italian Regions", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia* 58 (3-4), 329-353.
- [59] Pintea, M.I., P. Thompson (2007), "Technological Complexity and Economic Growth", *Review of Economic Dynamics* 10(2), 276-293.
- [60] Pissarides, Ch. (2006), "Unemployment and Hours of Work: The North Atlantic Divide Revisited", CEP Discussion Paper No 757.
- [61] Plougmann, P., P. Madsen (2002), "Flexibility, Employment Development and Active Labour Market Policy in Denmark and Sweden in the 1990s", CEPA Working Paper 2002-04.
- [62] Prescott, E., "Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 28(1), 2-13.
- [63] Putnam, R., R. Leonardi, R. Nanetti (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- [64] Rada Europy (2005), *European Council Brussels 22-23 March 2005 Cover Note*. Council of the European Union, 7619/1/05 REV 1.
- [65] Rodrik, D. (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- [66] Sakellaris, P., F. Vijselaar (2005), "Capital Quality Improvement and the Sources of Economic Growth in the Euro Area", *Economic Policy* 20(42), 267-306.
- [67] Schettkat, R. (2003), "Differences in US-German Time-Allocation – Why Do Americans Work Longer Hours than Germans?", IZA Discussion Paper 697.
- [68] Schneider, F. (2007), "Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries", *Economics – The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 1(9).

- [69] Soete, L. (2002), "The European Research Area: Perspectives and Opportunities". Paper presented at the International Workshop on Research Policy: Incentives and Institutions, 28 November, Rome.
- [70] Terrassi, M. (1999), "Convergence and Divergence Across Italian Regions", *Annals of Regional Science* 33, 491-510.
- [71] Tille C., K. Yi (2001), "Curbing Unemployment in Europe: Are There Lessons from Ireland and the Netherlands", *Current Issues in Economics and Finance* 7(5).
- [72] Timmer, M.P., G. Ypma, B. van Ark (2003), "IT in the European Union: Driving Productivity Divergence?", Groningen Growth and Development Centre Research Memorandum.
- [73] Walsh, B. (2001a), *A case study of Ireland*. A Fraser Institute Conference, Toronto, Ontario October 11, 2001.
- [74] Walsh, B. (2001b), *Taxation and foreign direct investment in Ireland*. A Fraser Institute Conference, Toronto, Ontario October 11, 2001.
- [75] Walsh, B. (2002), "When Unemployment Disappears: Ireland in the 1990s", CESifo Working Paper 856.
- [76] Zak, P.J., S. Knack (2001), "Trust and Growth", *Economic Journal* 111, 295-321.