

Prof. zw. dr hab. Michał Gabriel Woźniak

Katedra Ekonomii Stosowanej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Rzeszowski

Model spójności społeczno-ekonomicznej Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski

NIESPÓJNOŚĆ SPOŁECZNO-EKONOMICZNA WZORCA ROZWOJU KAPITALIZMU GLOBALNEGO

Główne strategie rozwojowe stosowane w okresie powojennym, których podstawy teoretyczne stanowił do lat 80. keynesizm i jego odłamy nie przynosiły oczekiwanych rezultatów dla olbrzymiej większości krajów świata. Okazało się, że oparcie tych strategii na obowiązujących wówczas naukowych dowodach o ich racjonalnych teoretycznych podstawach było warunkiem niewystarczającym. Pod wpływem neoliberalizmu anglosaskiego rozpoczął się proces rozprzestrzeniania się globalnego kapitalizmu i programów stabilizacyjnych Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Materialne podstawy liberalizacji stworzyła rewolucja informatyczno-telekomunikacyjna i przyspieszenie w związku z tym procesów upowszechniania się tych samych standardów produkcyjnych, technologicznych, konsumpcyjnych i regulacyjnych.

W odniesieniu do współczesności sprawcze funkcje neoliberalizmu anglosaskiego znalazły m.in. wyraz w tzw. konsensusie waszyngtońskim. Jego zalecenia pod adresem kapitalizmu globalnego i upowszechniania ideologii liberalizmu utylitarystycznego przedstawiane są w postaci „złotego standardu kapitalizmu anglosaskiego” [Castells, 1986, s. 297-342]. Jego zasadniczymi elementami są:

- niska inflacja, gwarantowana restrykcyjną polityką budżetową i monetarną,
- otwarcie i umiędzynarodowienie gospodarki poprzez upowszechnianie własności prywatnej, mechanizmów wolnego rynku, liberalizację handlu towarami, usługami, przepływu kapitałów, produktów intelektualnych i pracy oraz ograniczanie działalności regulacyjnej państwa,
- stabilizacja cen energii i podstawowych surowców oraz kursów walutowych,
- zmniejszanie udziału kosztów pracy w kosztach wytwarzania poprzez upowszechnianie wysokich standardów technologicznych, zwłaszcza opartych na rewolucji informatyczno-telekomunikacyjnej,
- nacisk na inwestycje w kapitał ludzki, nowoczesne przemysły zwiększające wydajność pracy na skutek upowszechniania się gospodarki opartej na wiedzy,
- malejący udział gałęzi pracochłonnych, o niskiej wartości dodanej.

W odniesieniu do Polski, podobnie jak do innych krajów posocjalistycznych, dogmatyczne stosowanie standardów regulacji globalnego kapitalizmu oznaczało szokowe działania. Polegały one na demokratyzacji, deregulacji, liberalizacji, prywatyzacji oraz stabilizacji poprzez restrykcyjną politykę monetarną i budżetową.

W teoretycznych koncepcjach transformacji według reguł konsensusu waszyngtońskiego dostosowanych do krajów posocjalistycznych przewidywano trzy scenariusze:

1. Poprawę jakości życia skutkującą wysoką akceptacją standardów regulacyjnych globalnego kapitalizmu i umacnianiem liberalnych reform i schematów myślenia i działania.

2. Wysokie koszty transformacji skutkujące pogarszaniem się jakości życia olbrzymiej większości społeczeństwa, powodujące upowszechnianie się niezadowolienia z transformacji i spowalnianie reform instytucjonalnych.

3. Pozytywne i negatywne efekty reform dla różnych grup wyzwalają poszukiwania nowych rozwiązań i programów naprawczych, umożliwiających korygowanie polityki gospodarczej i reform instytucjonalnych.

Praktyka nie potwierdza powszechnego procesu konwergencji ekonomicznej, rozumianego jako skracanie dystansu rozwojowego w wyniku stosowania tych samych standardów regulacyjnych, technologicznych, konsumpcyjnych i aksjologicznych. Obserwuje się jedynie konwergencję w obrębie wybranych grup krajów. Jednakże koszty tej konwergencji z punktu widzenia rozwoju rozumianego jako wartościowe życie ludzkie, nawet w krajach wysoko rozwiniętych są ogromne.

Mając na uwadze złożone źródła niespójności społeczno-ekonomicznej współczesnego świata wielce wymowne wydają się następujące fakty [Woźniak, 2006, s. 119]:

- 400 najbogatszych podatników USA uzyskało dochód 69 mld USD,
- 120 mld USD pochłania program walki z otyłością w USA,
- 25% populacji globu (1,2 mld) żyje za mniej niż 1 USD dziennie, ok. 58% (2,8 mld) za mniej niż 2 USD dziennie,
- 114 mln dzieci nie chodzi do szkoły (ubóstwo rodziny),
- co 3,5 sekundy umiera z głodu jeden człowiek,
- pomoc USA dla krajów ubogich wynosi 0,15-0,18 % PKB wobec 0,7% PKB deklarowanej przez kraje rozwinięte,
- różnicowanie wynagrodzeń menedżerów i robotników w latach 1950-1969 wynosiło 20-30 razy, zaś w latach 1990-1999 zwiększyło się do 150-180 razy,
- różnicowania wynagrodzeń w UE są 30-50 razy większe niż w Azji, zaś roczny czas pracy wynosi: UE – 1600 godz., Azja – 2200 godz.; średnie roczne wynagrodzenie: UE – 30 000 USD, Azja – 1000 USD,
- 44% ludności świata (59 krajów) znajduje się w kryzysie demograficznym (ujemny przyrost naturalny),

- pod koniec XXI w. 20% globalnej populacji będzie w stanie wytworzyć dobra i usługi zaspakajające cały popyt globalny.

Należy również podkreślić, że procesowi upowszechniania kapitalizmu globalnego towarzyszą równocześnie procesy powiększania się ryzyka [Atali, 2002, s. 189]: głodu i ubóstwa, wykluczenia poprzez utratę pewnych praw, zagrożenia katastrofami naturalnymi w ekosferze i spowodowanymi deficytem niektórych surowców, technologicznego (genetycznego, informatycznego, radioaktywności), kryzysu demograficznego i rodziny monogamicznej, terroryzmu i lokalnych konfliktów, epidemii biologicznych i technologicznych, relatywnego spadku wydajności pracy, piractwa własności intelektualnej, negatywnych skutków ekspansji potrzeb nieelementarnych, relatywizmu moralnego, utraty kontroli finansów.

Wobec naporu poważnych kwestii praktyki gospodarczej pewnym ustępstwem neoliberalizmu jest konsensus postwaszyngtoński. Przyjmuje on, że podstawowym problemem kapitalizmu globalnego jest przechodzenie od cywilizacji przemysłowej do cywilizacji informacyjnej. W nowym świecie, w którym sukces rozwoju nie polega na zmniejszeniu nie tylko luki w zakresie kapitału fizycznego, ale przede wszystkim w zakresie kapitału ludzkiego należy zwrócić uwagę na następujące czynniki [Piasecki, 2003, s. 62-72]:

- Podstawowe środowisko gospodarcze sprzyjające w dłuższym okresie inwestycjom krajowym i zagranicznym.
- Wysokie uwrażliwienie gospodarki na parametry rynkowe.
- Uwarunkowania kulturowe i kapitał ludzki.
- Zgodnie reagujące na bodźce instytucje i mechanizmy wobec szybkich przepływów i absorpcji informacji.
- Szeroko rozumiany system instytucjonalny (prawa własności, system sądownictwa, nadzoru bankowego, izby handlowe itd.), który determinuje efektywne działanie rynków.
- Przyjazne rynkowi interwencyjne działania państwa tam, gdzie występują niedoskonałości rynku.

Problem dalece niezadowalającego procesu konwergencji i niedostatków spójności społeczno-ekonomicznej współczesnej gospodarki został podjęty przez UE. Aktualnie jest realizowany za pomocą Strategii Lizbońskiej (SL). Przystąpienie Polski do UE i przejście w związku z tym całego jej *acquis communautaire* wraz ze Strategią Lizbońską rodzi pytanie, czy dzięki temu społeczeństwo polskie uzyskało dostęp do odpowiedniego wzorca spójności społeczno-ekonomicznej. Właściwa odpowiedź na to pytanie wymaga zdiagnozowania mocnych i słabych stron Strategii Lizbońskiej i mechanizmów regulacji leżących u jej podstaw.

GOSPODARKA UE PRZED STRATEGIĄ LIZBOŃSKĄ

Według danych Eurostatu w 2000 r., kiedy to ogłoszono Strategię Lizbońską dystans UE do USA mierzony za pomocą PKB *per capita* wynosił 30%. Znacznie lepiej dystans ten przedstawiał się w ilości dóbr i usług wyprodukowanych na jednego zatrudnionego i wynosił 15%, zaś mierzony wielkością produkcji na jednego zatrudnionego w ciągu godziny dystans ten wynosił zaledwie 8%. Fakty te dowodzą o niższym wykorzystaniu zasobów ludzkich. Najważniejszymi przyczynami niższej wydajności pracy w UE niż w USA są:

- niższy średni czas pracy przypadający na jednego zatrudnionego (1606 godz. rocznie, podczas gdy w USA 1835 godz.),
- niższy udział osób z wyższym wykształceniem w populacji w wieku produkcyjnym (21% w UE i 37% w USA),
- niższa aktywność zawodowa ludności w wieku produkcyjnym (64%, podczas gdy w USA 73%),
- systematycznie rosnące od połowy lat 70-tych bezrobocie,
- wysoki stopień trwałości bezrobocia (brak szansy na znalezienie pracy w ciągu jednego roku przez 46% bezrobotnych, zaś w USA przez 6% bezrobotnych).

Pomimo tych oczywistych słabości rynku pracy w UE wydajność pracy była niższa tylko o 8% [Radło, 2005]. Świadczy to również o występowaniu pewnej niewielkiej luki technologicznej.

Na niższą efektywność wykorzystania zasobów ludzkich miała również wpływ rosnąca dynamika starzenia się ludności UE. W wyniku tego ludność w wieku produkcyjnym stanowiła w 2000 r. jedynie 66%, podczas gdy w USA wskaźnik ten był o 9% wyższy.

Ten znacznie niższy poziom wykorzystania produkcyjnego zasobów ludzkich w warunkach opiekuńczego państwa dobrobytu musiał się przekładać na większe obciążenia socjalne w postaci większych kosztów pracy i większych wydatków publicznych na konsumpcję i transfery socjalne. Według wspomnianych wyżej danych Eurostatu w latach 1963-2000 publiczne transfery na pomoc socjalną i dochodową były wyższe w UE niż w USA o 9,09%, zaś publiczne wydatki konsumpcyjne o 4,81%. Z tymi faktami wiązał się systematycznie szybszy wzrost udziału wydatków z budżetu centralnego, w efekcie którego wydatki publiczne w UE były w 2000 r. o ponad 13% wyższe niż w USA. Nie dziwi w związku z tym fakt, że w latach 1963-2000 UE stała się dostawcą netto kapitału zagranicznego na kwotę ponad 1 bln USD. Natomiast USA były odbiorcą netto kapitału zagranicznego na kwotę 400 mld USD. Należy również zwrócić uwagę na niższą jakość kapitału ludzkiego w UE. Świadczy o tym niższy o 16% odsetek osób z wyższym wykształceniem w UE niż w USA w 2000 r. Niższa

jakość kapitału ludzkiego determinowała z kolei wyższy poziom bezrobocia i dłuższy czas pozostawania bez pracy.

Niski poziom wykorzystania zasobów ludzkich był jednak spowodowany głównie przeregulowaniem rynków związanym z realizacją idei państwa opiekuńczego. Powszechne gwarancje socjalne dla bezrobotnych i inne rozmaite formy ochrony praw społecznych i ochrony zatrudnienia sprawiały, że rynek pracy UE charakteryzował się wyjątkowo wysoką skłonnością do zastępowania czasu pracy czasem wolnym wśród osób nie posiadających wyższego wykształcenia. Stąd w krajach UE notowane są wielokrotnie wyższe niż w USA wskaźniki długotrwałego przebywania na bezrobociu. Rezultatem tego musi być deprecjacja kapitału ludzkiego. H. Siebert [1997] oraz S. Nickella [1999] zwracają uwagę na fakt, że systematyczny wzrost bezrobocia w krajach UE wiązał się zawsze ze zwiększeniem poziomu ochrony zatrudnienia (coraz wyższymi płacami minimalnymi i zasiłkami dla bezrobotnych) i zmniejszeniem elastyczności rynków pracy.

ZAŁOŻENIA STRATEGII LIZBOŃSKIEJ I JEJ REZULTATY

Wobec zarysowanych wyżej problemów związanych z narastaniem dystansu rozwojowego UE-15 wobec USA, a z drugiej strony wobec zagrożeń kapitalizmu globalnego dla spójności społeczno-ekonomicznej w krajach UE zrodziło się zapotrzebowanie na nowe podejście do pobudzania rozwoju gospodarek. Niestety, przyjęto tu podejście pod niektórymi względami podobne do rozwiązań ćwiczonych w ramach planowania makroekonomicznego charakterystycznego dla gospodarki centralnie planowanej [Woźniak, 1993, s. 29-32]. Różnica polega tu jednak na tym, że jest to planowanie indykatywne, w którym priorytety ukierunkowane są na odrabianie dystansu technologicznego przy równoczesnym zabezpieczeniu spójności społecznej poprzez:

- rozwój społeczeństwa wiedzy (edukacji i kapitału ludzkiego, informatyzację, stymulowanie innowacji i badań B+R), rozwój kapitału ludzkiego i wzrost gospodarczy spójny ze społecznymi celami rozwoju,
- tworzenie klimatu prawnego sprzyjającego przedsiębiorczości (innowacyjności, inwestowaniu, zmniejszaniu biurokracji i kosztów zakładania firm),
- kształtowanie rynku pracy (wzrost stopy zatrudnienia do 70% w 2010 r., podniesienie wieku przechodzenia na emeryturę do 63 lat, zniesienie anty-bodźców dla podejmowania pracy przez kobiety, zapewnienie opieki przedszkolnej dla 90% dzieci w wieku od 3 do 7 lat i dla 33% dzieci do 3 lat, zapewnienie trwałości emerytur, wprowadzanie programów wykorzeniania ubóstwa),
- zrealizowanie zobowiązań dotyczących budowy jednolitych, zliberalizowanych rynków w zakresie: przemysłów sieciowych (transportu kolejowego, lotniczego, gazu i elektryczności), usług finansowych, zniesienie przeszkód

swobodnego przepływu usług, zapewnienie rzetelnego i jednolitego stosowania zasad konkurencyjności,

- zmierzanie do trwałej ochrony środowiska (ratyfikowanie Protokołu z Kioto).

Należy przy tym podkreślić, że realizowanie ww. grup celów Strategii Lizbońskiej opiera się na 28 celach głównych, 120 celach pobocznych oraz 117 wskaźnikach, które muszą być okresowo monitorowane i raportowane.

Po kilku latach wdrażania spójności społeczno-ekonomicznej okazało się, że osiąganie wskaźników, priorytetów i celów tej strategii jest nierealne. W rezultacie, dystans rozwojowy pomiędzy gospodarką UE i USA powiększa się (patrz tabela 1).

Tabela 1. PKB *per capita* i wydajność pracy w UE w relacji do USA w latach 2000-2004, USA = 100

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

Źródło: [Radło, 2005, s. 22].

Już w 2003 roku było wiadomo, iż kraje UE inwestycją znacznie mniej w sferę badawczo-rozwojową (ok. 1,9% PKB) niż jej konkurenci, tj. gospodarki Japonii (ok. 3,0% PKB) i USA (ok. 2,8% PKB). Wśród krajów UE tylko Finlandia i Szwecja w 2003 roku spełniła kryterium poziomu wydatków na B+R, tj. 3% PKB. W UE-19 zatrudniano tylko 5,4 badaczy na 1000 mieszkańców wobec 8,7 w USA oraz 9,7 w Japonii, pomimo większej ilości kształcanej kadry naukowej (2,14 mln w 2000 w UE wobec 2,07 mln w USA) i większej liczby publikowanych prac badawczych, o czym świadczy 37% udział w publikacjach światowych UE wobec 31% USA oraz 10% Japonii [Papon, 2003, s. 565].

Niespełnienie kryteriów rozwoju sfery B+R nie przekładało się także na korzystne zmiany w innych wymiarach realizowanej spójności. W szczególności dotyczyło to priorytetów zatrudnienia związanych ze zwiększeniem udziału osób zatrudnionych w całkowitej populacji. Wobec zakładanego wzrostu wskaźnika aktywności zawodowej do 70%, jego poziom uległ tylko niewielkiej poprawie. W krajach strefy euro wzrósł on z 67,6% w 2000 roku do poziomu 68,8% w 2004 roku. W okresie tym wzrosła jednak stopa bezrobocia z 8,5% w 2000 roku do 8,9% w 2004 roku. Ponadto, w wielu krajach UE obserwuje się zjawisko wcześniejszego wychodzenia z rynku pracy (przechodzenie na emerytury)

pracowników w wieku średnim, którzy dla porównania w USA czy Japonii znajdowaliby się u szczytu swoich karier zawodowych [Csaba, 2005].

Najslabszą poprawę ogólnych wskaźników SL zaobserwowano we Francji, Niemczech i Włoszech. Z kolei kraje skandynawskie zdołały osiągnąć większość wskaźników zakładanych celów. Warto jednak podkreślić, iż poszczególne kraje UE rozpoczynały proces wdrażania SL w odmiennych warunkach początkowych. Np. stopa zatrudnienia we Włoszech w 2000 roku wynosiła ok. 50%, podczas gdy w Danii czy Szwecji wskaźnik ten oscylował wokół poziomu docelowego. Podobnie, obecnie tylko Finlandia i Szwecja przeznaczają na B+R więcej niż 3% PKB rocznie, podczas gdy większość krajów członkowskich niepełna 1%.

PRZYCZYNY NIEPOWODZEŃ STRATEGII LIZBOŃSKIEJ I WNIOSKI NA PRZYSZŁOŚĆ

Wobec zaistniałej sytuacji rodziły się coraz częściej wątpliwości, czy Strategia Lizbońska jest w stanie w przyszłości harmonizować ekonomiczność i sprawiedliwość, samoodpowiedzialność i społeczną odpowiedzialność, rozwój gospodarki opartej na wiedzy i sektorów tradycyjnych umożliwiające szybkie odrabianie dystansu rozwojowego wobec USA, stabilny i wyższy niż w USA wzrost gospodarczy ale jednocześnie przyjazny dla środowiska, rynku pracy i spójności społecznej. Wobec braku skuteczności działań sformułowanych w SL, w 2004 roku Komisja Europejska przeprowadziła diagnozę przyczyn nieskuteczności polityki wzrostu konkurencyjności gospodarki UE. Opracowany raport Wima Koka przedstawił szczegółową analizę przyczyn porażki Strategii Lizbońskiej [*The Lisbon Strategy...*, 2004]. Jego autorzy dowodzą, że zapewnienie spójności społeczno-ekonomicznej jest możliwe w warunkach orientacji na wzrost gospodarczy i nowe miejsca pracy. Jednakże osiąganie priorytetów społecznych i środowiskowych powinno uzupełniać, a nie utrudniać generowanie wyższego tempa wzrostu gospodarczego [*Working together...*, 2005].

Głównym źródłem porażki słusznych dążeń do odrabiania dystansu rozwojowego i spójności społeczno-ekonomicznej jest wadliwy dobór regulatorów do harmonizowania wzrostu gospodarczego, opartego na ekspansji sektora ICT i dyfuzji nowych technologii do sektorów tradycyjnych, ze spójnością społeczną. Użytkowanie w tym celu dwóch mechanizmów regulacji: rynkowego oraz wielopoziomowego kierowania administracyjnego i za pomocą regulatorów ekonomicznych (z poziomu UE, ogólnokrajowego, regionalnego i lokalnego) rodzi zawsze problemy ze spójnością logiki tych regulatorów. Barrierami tej spójności są wysokie koszty transakcyjne użytkowania regulatorów nierynkowych, opóźnienia czasowe, trudności uzyskania satysfakcjonującego kompromisu pomiędzy znacznie różniącymi się pod względem poziomu rozwoju gospodarczego partnerami, poważne opóźnienia czasowe wielopoziomowego procesu budowania priorytetów i narzędzi ich wdrażania, monitorowania i korygowania.

W kwestii priorytetów występuje tu swoistego rodzaju nadmierny w stosunku do możliwości natłok słusznych celów, a w związku z tym nadmierne ich rozproszenie. Wobec dużej liczby priorytetów, celów oraz proponowanych interwencji, które często wzajemnie się wykluczają, trudne, a w wielu przypadkach niemożliwe okazało się wdrażanie planu działań. Konieczne jest bowiem opracowywanie 16 planów działań (*Action Plans*)¹. W ogromie ich priorytetów i celów szczegółowych następuje rozmywanie się strategicznej wizji [Begg, 2005]. Ponadto, wyznaczone cele do realizacji w SL nie zostały poprzedzone szczegółowymi planami dotyczącymi sposobów ich osiągnięcia w bardzo zróżnicowanych strukturalnie, instytucjonalnie i kulturowo krajach UE. Na tym tle pojawiają się zarzuty związane z brakiem politycznego konsensusu pomiędzy krajami członkowskimi w zakresie realizacji założeń Strategii Lizbońskiej [*The Lisbon Strategy...*, 2004].

Wielość priorytetów i celów SL rodzi problemy w zakresie monitorowania i diagnozowania postępów jej wdrażania. Proces ten odbywa się w oparciu o wiele wskaźników takich jak: PKB p.c. wg PPP, produktywność pracy, stopa zatrudnienia, stopa zatrudnienia wśród osób starszych, wydatki na B+R jako % PKB, skolaryzacja młodzieży, poziom cen, inwestycje przedsiębiorstw, stopa ubóstwa, długookresowa stopa bezrobocia, emisja gazów cieplarnianych, energochłonność gospodarek, itd. W rezultacie, niezmiernie trudne wydaje się jednoznaczne porównywanie postępów poszczególnych krajów. Trudne jest bowiem szacowanie wspólnej, agregatywnej miary postępów realizacji SL odzwierciedlającej okresowe zmiany w konkurencyjności poszczególnych państw i całej UE. W tej sytuacji istnieje bowiem zagrożenie arbitralności w wyborze kryteriów oceny czy porównań. Ponadto, całkowicie niejasne wydaje się określenie stopnia, w jakim każdy z tych wskaźników wpływa na poziom konkurencyjności gospodarki [Sinn, 2004].

Cele dotyczące spójności społecznej są nieadekwatne wobec wyzwań kapitalizmu globalnego i rewolucji informatyczno-telekomunikacyjnej, które prowadzą do niezwykle silnej konkurencji na otwartych rynkach w wysokim stopniu pozbawionych protekcjonizmu handlowego. Reformowanie tych mechanizmów jest blokowane z powodu sprzeczności interesów bogatych i biedniejszych państw członkowskich, zwłaszcza Francji i Niemiec, których interesy polityczne oraz ich polityków i obywateli przyzwyczajonych do wysokich standardów społecznych pozostają w opozycji do lansowanej ideologii spójności społeczno-ekonomicznej.

Jedynie część Strategii Lizbońskiej dotycząca spójności ekonomicznej została zaprojektowana poprawnie w odniesieniu do wskaźników orientujących ją na rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Niestety, część dotycząca spójności spo-

¹ L. Saba podaje, iż w okresie po rozszerzeniu UE w 2004 roku, opracowuje się ok. 300 raportów rocznych monitorujących postęp w osiągnięciu celów Strategii Lizbońskiej.

łącznej kłóci się z potrzebami harmonizowania sprawiedliwości z ekonomicznością. Zawarte są tu nierealistyczne, zbyt wygórowane priorytety na rzecz spójności społecznej. Mechanizmy i instrumenty ich realizacji są sprzeczne z postulatami związanymi z podniesieniem konkurencyjności i produktywności czynników wytwórczych.

Wiosenna Rada Europejska z marca 2005 r. nie zaproponowała istotnych zmian w zakresie spójności społeczno-ekonomicznej, koncentrując się jedynie na działaniach na rzecz pełnego zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. W kwestii regulacji Rada jest za utrzymaniem dotychczasowego jej poziomu. Oznacza to, że podstawowa przyczyna niepowodzeń Strategii Lizbońskiej – zmniejszenie regulacji, ani tym bardziej deregulacja, w ogóle nie są celami UE. Równocześnie podkreśla się potrzebę wzmocnienia europejskiego modelu społecznego opartego na większym zatrudnieniu i większej spójności społecznej za pomocą Europejskiego Funduszu Społecznego, który w latach 2007-2013 ma być skoncentrowany na 6 kluczowych obszarach, a mianowicie:

- wzmocnieniu adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw,
- zwiększeniu dostępu do zatrudnienia, przeciwdziałaniu bezrobociu oraz wydłużeniu aktywności zawodowej,
- wzmocnieniu integracji społecznej poprzez promocję integracji zawodowej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy oraz zwalczaniu dyskryminacji,
- promocji partnerstwa na rzecz reform w dziedzinie zatrudnienia i integracji,
- zwiększeniu inwestycji w kapitał ludzki,
- wzmocnieniu zdolności instytucjonalnej oraz efektywności służb publicznych.

W praktyce chodzi tu o pomoc dla przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich w zakresie inwestycji w kadry, wdrażania systemów i programów doskonalenia kwalifikacji, upowszechniania technologii informacyjno-komunikacyjnych, nowych form organizacji pracy.

Innym kierunkiem działań mają być wysiłki na rzecz rozwijania mobilności i samozatrudnienia, usuwania barier dostępu do rynku pracy, integracji zawodowej kobiet i przeciwdziałania różnym formom dyskryminacji zawodowej kobiet. Dla zamortyzowania skutków negatywnych procesów demograficznych proponuje się promocję aktywnego starzenia się i rozwój kształcenia przez całe życie. Z kolei reformy systemów edukacji i szkoleń, rozwój kształcenia przez całe życie, doskonalenie kadr naukowych, sieci współpracy firm, placówek edukacyjnych i badawczych mają na celu wzmocnienie inwestycji w kapitał ludzki. EFS postuluje również wzmocnienie zdolności administracyjnych poprzez wspomaganie projektowania, monitorowania i ewaluacji programów oraz kształcenie personelu kadr zarządzających. Z powyższego zestawienia źródeł niepowodzeń SL wynika, że biurokracja brukselska jest skłonna ignorować nadal wnioski płynące z teorii ekonomii, poparte wynikami badań empirycz-

nych, dotyczące potrzeby deregulacji i dostosowania instrumentarium spójności społecznej do wyzwań globalizacji, jeśli byłoby to sprzeczne z jej politycznymi interesami.

PROBLEM PRZYDATNOŚCI WZORCA SPÓJNOŚCI SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ UE DLA POLSKI I EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Zgodnie z szacunkami na podstawie założeń Komisji Europejskiej alokacja dla Polski z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na lata 2007-2013 ma wynieść 9,4 mld EUR. Środki z EFS zostaną wykorzystane głównie w ramach tych programów operacyjnych, które zostały uwzględnione w NPR na lata 2007-2013. W obszarze rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego rozdysponowana zostanie zasadnicza pula tych środków. Uwzględnia on Programy Operacyjne: Wykształcenie i Kompetencje (2,768 mld EUR), Zatrudnienie i Integracja Społeczna (2,768 mld EUR) oraz Społeczeństwo Obywatelskie (300,9 mld EUR). Wobec zbyt krótkiego okresu członkostwa Polski w UE nie jest możliwe w tym opracowaniu szacowanie aktualnych rezultatów jego wdrażania.

Przyjmując słuszne priorytety na rzecz rozwoju zasobów ludzkich i kapitału społecznego nie wolno zapominać o paradoksach rozwoju kapitału ludzkiego występujących w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W przypadku Polski, której PKB *per capita* stanowi zaledwie 50% średniego poziomu dla UE-25, istnieją silne bodźce do migracji zarobkowej za granicę najlepiej wyposażonych w kapitał ludzki zasobów pracy. Innym istotnym problemem pobudzanego odgórnym zbyt szybkiego rozwoju edukacji na poziomie średnim ogólnokształcącym i wyższym są również jego skutki dla jakości kształcenia akademickiego i licealnego. Różnice pomiędzy poszczególnymi szkołami są ogromne. Dostęp do lepszych szkół jest determinowany głównie wysokim statusem materialnym rodziców. W tym samym zakresie różnice te występują na poziomie szkół wyższych. To właśnie te różnice są przyczyną istotnych zróżnicowań pozycji młodych ludzi na starcie życiowych dróg zawodowych. W rozwiązywaniu tego problemu mogą się okazać wielce pomocne środki z EFS. Należy jednak mieć na uwadze, że dofinansowanie samo przez się nie rozwiąże problemów paradoksów jakościowego rozwoju kapitału ludzkiego. Można mieć również wątpliwości, czy szybka komercjalizacja procesu edukacji akademickiej prowadzi do dostarczenia kapitału ludzkiego zdolnego do działania na rzecz zintegrowanego rozwoju we wszystkich wymiarach egzystencji ludzkiej. Urynkowienie inwestowania w kapitał ludzki oznacza na pewno realną groźbę poświęcenia kwestii społecznych na ołtarzu ekonomii [Toutaine, 1998, s. 11-12].

Dziś ekonomiści powszechnie zgadzają się, że dogmat wolnego rynku kształtowanego według wzorców liberalizmu anglosaskiego określonych w konsensusie waszyngtońskim nie doceniał znaczenia kapitału ludzkiego dla sukcesu reform rynkowych w krajach posocjalistycznych. Odpowiednie dla konkurencyj-

nego porządku oprzyrządowanie instytucjonalne nie jest możliwe bez społeczeństwa obywatelskiego, to zaś nie może się sformułować bez wiedzy i motywacji uzdalniających do współdziałania na rzecz dobra wspólnego, społeczności lokalnych, społecznej odpowiedzialności za tych, których los od nas zależy.

Do czasu osiągnięcia wyższych wskaźników produktywności globalnej (*total factor productivity* – TFP) w krajach Europy Środkowo-Wschodniej niż w krajach wyżej rozwiniętych, główne źródła wzrostu wydajności pracy i skracania dystansu rozwojowego pozostaną nadal związane z tworzeniem nowych miejsc pracy i redukcją bezrobocia w sektorach tradycyjnych, posiadających zdolności do absorpcji innowacji informatyczno-telekomunikacyjnych tworzonych za granicą. Należy jednak pamiętać, że produktywność sektorów tradycyjnych jest znacznie mniejsza niż sektora ICT (*Information and Communications Technology*). Unowocześnienie sektorów tradycyjnych poprzez dyfuzję ICT jest konieczne, gdyż zwiększy wkład TFP do PKB. Należy jednak pamiętać, że kraje tworzące innowacje ICT będą miały nadal korzystniejsze wskaźniki udziału TFP w PKB, gdyż będą przeznaczają więcej PKB na rozwój sektora ICT. Jeśli zatem konwergencja ma być procesem prowadzącym do zrównania poziomu rozwoju z krajami liderami w rozsądnym przedziale czasu, kraj rozwijający się musi również dążyć do osiągnięcia wskaźników udziału gospodarki opartej na wiedzy (GOW) – w tym sektora ICT – analogicznych jak kraj wzorcowy. W przeciwnym razie odrabianie dystansu rozwojowego może przybrać postać fatamorgany.

Polska jako członek UE od 2004 roku nie miała możliwości odniesienia korzyści z dziesięcioleci szybkiego wzrostu, których doświadczały kraje Europy Zachodniej od lat 1950. Ponadto, specyficzne ekonomiczne, instytucjonalne i społeczne warunki w krajach posocjalistycznych, tak odmienne od tych w krajach UE-15, wzbudzają wątpliwości dotyczące priorytetów i celów, które powinny zostać przyjęte dla osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej UE [Mercie, 2005]. Dlatego, istotne jest pytanie o odpowiednią politykę gospodarczą, która uwzględniałaby uwarunkowania rozwojowe krajów posocjalistycznych oraz umożliwiałaby osiągnięcie spójności społeczno-ekonomicznej.

Powstaje pytanie na ile Strategia Lizbońska może być wzorcem dla polityk krajowych państw posocjalistycznych, także nie będących jeszcze członkami UE i jak uniknąć jej wad dostrzeganych dopiero dzisiaj? Refleksja nad tymi problemami wydaje się niezbędna dla znalezienia lepszych perspektyw wzrostu gospodarczego, bezpieczeństwa ekonomicznego państwa i podmiotów gospodarczych, w tym także poszczególnych rodzin, niż wynika to z tendencji kształtowanych przez procesy globalizacji i regulacje obowiązujące w UE.

Nowa teoria wzrostu gospodarczego dowodzi, że w perspektywie długookresowej najbardziej opłacalne jest inwestowanie w kapitał ludzki. Inwestycje w kapitał ludzki podnoszą produktywność, generują wyższe dochody pracowników, przedsiębiorstw, a nawet państwa, w mniejszym stopniu narażają ludzi na utratę pracy niż inne inwestycje, wzmacniają fundamenty demokracji i ograni-

czają wpływy populistycznych ideologii, sprzyjają włączeniu się gospodarki krajowej w ogólnoświatowy trend rozwoju nowej gospodarki, opartej na technologiach informatyczno-telekomunikacyjnych.

Praktyka dowodzi, że nadrobienie zaległości rozwojowych powiodło się w nielicznych krajach. Dotyczy to tych państw, w których miały miejsce świadome, ukierunkowane na *catching up* działania rządów [Freeman, 1989, s. 85-99], związane z innowacjami instytucjonalnymi, inwestycjami w infrastrukturę, edukację, naukę i technologię. Niestety, doświadczenia wielu krajów dowodzą również niesprawności mechanizmów regulacji kierowanych przez państwo [Woźniak, 1993]. Ponadto, kraje Europy Środkowo-Wschodniej wstępując do UE w 2004 roku utraciły zdolność autonomicznego dostrajania popytowej strony gospodarki. Restrykcje budżetowe narzucone przez kryteria konwergencji Paktu na rzecz Stabilizacji i Wzrostu ograniczają krajową politykę inwestycji publicznych. Również perspektywa wstąpienia do Unii Monetarnej ogranicza interwencje w politykę monetarną i zmiany poziomu stóp procentowych, ograniczających konkurencyjność gospodarek krajowych.

W rezultacie, jedynym sposobem zwiększania konkurencyjności gospodarki jest wdrażanie polityk oddziałujących na podaźową stronę gospodarki, tj. wzrost produktywności przez kształtowanie przyjaznego środowiska dla przedsiębiorczości oraz ograniczenia biurokracji i korupcji. Może się to odbywać m.in. poprzez: ograniczanie kosztów pracy (ograniczanie kosztów państwa dobrobytu oraz ochrony niezgodnych z wymaganiami konkurencyjności praw pracowników).

Dlatego proponowanej polityki państwa nie należy łączyć ze zwiększeniem interwencjonizmu ekonomicznego. Przeciwnie, chodzi tu o ograniczenie jego zakresu i wymuszenie jego spójności z logiką sprawnych rynków. W przeciwnym razie gospodarka jako całość i poszczególne jej rynki mogłyby utracić zdolność konkurencyjną, co zniweczyłoby szanse skuteczności tej polityki. Jedynym dopuszczalnym rozwiązaniem jest tu polityka społeczna aprobująca ekonomicznie uzasadnione nierówności dochodowo-majątkowe poparte społecznym przyzwoleniem.

Pewne ograniczenie udziału państwa w gospodarce można dokonać przez przesunięcie określonych kompetencji i środków finansowych budżetu centralnego do instytucji lub funduszy pozabudżetowych, wprowadzając równocześnie mechanizmy konkurencji pomiędzy podmiotami przejmującymi od państwa określone obowiązki (np.: opieka społeczna, ochrona zdrowia).

Ponadto, nie wolno zapominać, że w warunkach kapitalizmu globalnego środkami realizacji celów polityki gospodarczej rządu narodowego są interwencje usprawniające rynki. Sprawność rynków powinna być wspierana w tych obszarach, gdzie nie działają regulacje na rzecz instytucjonalnych i infrastrukturalnych warunków sprawnej konkurencji. Jej celem powinna być eliminacja asymetrii informacji, upowszechnianie się postaw przedsiębiorczości, rozwój

rynków finansowych, uelastycznianie rynków pracy, zwiększanie otwartości handlu, rozwój zasobów kapitału ludzkiego w zakresie odpowiadającym potrzebom niezbędnej dla skracania dystansu rozwojowego dynamiki GOW, tworzenie klimatu inwestycyjnego dla wysokiej absorpcji technologii informatyczno-telekomunikacyjnych oraz stymulowanie rozwoju otoczenia instytucjonalnego wspierającego innowacyjność, mającego na celu szybki rozwój krajowego sektora ICT w długim okresie. Wymienione wyżej działania interwencyjne muszą mieć charakter systemowy i holistyczny. W tym celu niezbędne jest wkomponowanie ich w całościową wizję rozwoju gospodarczego realizowaną za pomocą strategii ukierunkowanej na produktywność (E), sprawiedliwe, tj. uzasadnione ekonomicznie i akceptowalne społecznie nierówności (SN) oraz rozwój kapitału ludzkiego i intelektualnego (RKI) [Woźniak, 2004]. Trójczłonowa strategia (E + SN + RKI) musi uwzględniać dualny charakter współczesnej gospodarki, czyli ekonomiczną i społeczną zasadność harmonizowania sektorów GOW i tradycyjnych.

Należy pamiętać, że redukowanie polityki gospodarczej czy to do urynkowania i stabilizacji, czy też do działań na rzecz wzrostu gospodarczego i pełnego zatrudnienia może w praktyce oznaczać pogłębianie się nierówności społecznych. Tradycyjna polityka społeczna i odpowiadające jej ustawodawstwo socjalne są czynnikami deficytotwórczymi, dodatkowych kosztów wzrostu gospodarczego, mniejszych zysków i rentowności przedsiębiorstw, długookresowego osłabienia dynamiki PKB i zagrażają konkurencyjności w warunkach globalnego kapitalizmu. Wypływają stąd wyzwania pod adresem nowej polityki społecznej, która byłaby spójna z wyzwaniami związanymi z potrzebami konkurencyjnej produktywności.

Warto jednak pokreślić, że godzenie wzrostu gospodarczego i sprawiedliwych nierówności dochodowo-majątkowych jest trudne. Wymaga ono bowiem spełnienia nieopisanych do końca przez teorię ekonomii warunków. Trudność ta jednak nie może być przesłanką do zaniechania poszukiwań takiego wariantu strategii gospodarczej, która uwzględniałaby potrzebę eliminowania nieuzasadnionych ekonomicznie i nie tolerowanych przez społeczeństwo nierówności. Należy pamiętać, że sprawiedliwe nierówności czynią wzrost celem i sensem wysiłków jednostek gospodarujących. Przekładają się one na wzrost dobrobytu jednostkowego. W rezultacie, zasilany jest kapitał społeczny i kapitał ludzki. Dzięki temu mogą być także ograniczone nieproduktywne wysiłki populistyczne i marnotrawstwo kapitału ludzkiego. Najlepszym gwarantem zharmonizowanych z efektywnością ekonomiczną, sprawiedliwych nierówności są rządy praw. W krajach posocjalistycznych należy je skupić na usuwaniu źródeł zniekształconej konkurencji, dobrym zdefiniowaniu i zabezpieczeniu praw konsumentów, przejrzystym zdefiniowaniu praw własności i gwarancjach ich ochrony, zapewnieniu swobody działań przedsiębiorczych i przestrzeganiu kontraktów. Wszystkie te działania państwa powinny być uzupełnione nową polityką społeczną

respektującą zasadę subsydiarności państwa i nie burzącą podstaw samoodpowiedzialności jednostki za własną pomyślność.

Dualny charakter gospodarek posocjalistycznych musi znaleźć odzwierciedlenie w kierunkach rozwoju gospodarczego. Oznacza to, że priorytety strategiczne muszą być zakotwiczone w sektorze nowej gospodarki opartej na wykorzystaniu nowej wiedzy i technologiach informatyczno-telekomunikacyjnych oraz sektorach gospodarki tradycyjnej wykorzystujących dostępne zasoby istniejącej i już eksploatowanej wiedzy.

Pobudzanie rozwoju branż sektora tradycyjnego jest konieczne dla podniesienia zdolności gospodarki do absorbowania zasobów siły roboczej i redukcji zbyt wysokiego bezrobocia. Priorytety te mogłyby się przyczynić do eliminowania ubóstwa, ograniczania nierówności dochodowych w układzie podmiotowym, regionalnym, między gospodarstwami rolnymi i pracowniczymi, ludnością miejską i wiejską oraz lepszego wykorzystania lokalnych zasobów rzeczowych i ludzkich. Zaś w odniesieniu do nowej gospodarki chodzi o ekspansję gałęzi przynoszących jak największe korzyści zewnętrzne i wzrost produktywności globalnej. Idzie tu więc o możliwie szybkie zwiększanie udziału sektora ICT w PKB, doinwestowanie nauki, oświaty i innych ważnych dla rozwoju kapitału ludzkiego i intelektualnego elementów infrastruktury społecznej oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne podejmowane głównie przez korporacje transnarodowe (KTN). Podołanie tym zadaniom wymaga szerokiego otwarcia się władz lokalnych, świata biznesu i całego społeczeństwa polskiego na czerpanie z wzorca spójności społeczno-ekonomicznej UE, który jest mniej restrykcyjny niż wzorce oferowane przez kapitalizm globalny.

LITERATURA

- Atali J., *Słownik XXI wieku, (Dictionaire du XXI siecle, 1998)*, Wyd. Dolnośląskie, Wrocław 2002.
- Begg I., *Do we really need a Lisbon Strategy?*, "Intereconomics" 2005, vol. 40, no. 2.
- Bijak-Kaszuba M. (red.), *Integracja europejska: podręcznik akademicki*, PWE, Warszawa 2004.
- Castells M., *High technology, world development and the structural transformation: The trends and debate*, "Alternatives" 1986, nr 11.
- Csaba L., *Poetry and reality about the future of the Union: Reflection on the Dimensions and nature of the re-launch of the Lisbon Strategy*, "Intereconomics" 2005, vol. 40, no. 2.
- Do we really need a Lisbon Strategy?*, "Intereconomics" 2005, vol. 40, no. 2.
- Freeman Ch., *New Technology and Catching Up*, "The European Journal of Development Research" 1989, nr 1.
- Mercie G., *Which territorial cohesion policy for the new EU members? The example of Slovakia*, "The Town Planning Review" 2005, vol. 76, no. 1.
- Mishra R., *Globalization and The Welfare State*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 1989.

- Nikcell S., *Product Markets and Labour Markets*, "Labour Economics" 1999, vol. 6.
- Papon A., *Challenge for the EU*, „Science” 2003, vol. 301, www.sciencemag.org.
- Piasecki R., *Rozwój gospodarczy a globalizacja*, PWN, Warszawa 2003.
- Radło M. J., *Strategia Lizbońska 2005-2010: Kluczowe wyzwania. Najważniejsze priorytety*, [w:] *Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, Zielona Księga PFSL, nr 1, IBnGR, Gdańsk-Warszawa 2005.
- Siebert H., *Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe*, "Journal of Economic Perspectives" 1997, vol. 11, no. 3, Summer.
- Sinn H. W., *Przemówienie na Munich Economic Summit*, "CESinfo Forum", 2/2005.
- The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004.
- Toutaine A., *Beneficjenci i wykluczeni*, „Gazeta Wyborcza”, nr 190, 14-16.08.1998 r.
- Working together for growth and new jobs. A new start for the Lisbon Strategy*, Communication to the Spring European Council, Commission of European Communities, Brussels 2005 (COM2005).
- Woźniak M. G., *Kierowanie. Rynek. Transformacja. Bariery stabilizacji*, IBR, Kraków 1993.
- Woźniak M. G., *Priorytety i mechanizmy skutecznej strategii gospodarczej*, referat wygłoszony na konferencji organizowanej przez Katedrę Teorii Ekonomii UR w Rzeszowie, pt.: „Kapitał ludzki i intelektualny jako czynnik wzrostu gospodarczego i ograniczania nierówności społecznych”, Rzeszów, 24-25 wrzesień 2004 r.

Streszczenie

Spójność społeczno-ekonomiczna jest fundamentalnym wyzwaniem globalnego kapitalizmu. Sposób jej ujmowania w Strategii Lizbońskiej budzi, zdaniem autora, zastrzeżenia natury teoretycznej i praktycznej. Najważniejszymi słabościami koncepcji spójności społeczno-ekonomicznej Strategii Lizbońskiej są: nadmiar słusznych celów i rozproszenie programowe, instrumentarium realizacji celów społecznych godzące w efektywność ekonomiczną, pomijanie problemu sprzeczności logiki procedur biurokratycznych z logiką działania rynkowych mechanizmów proefektywnościowych, ignorowanie ze względów politycznych i ideologicznych potrzeby deregulacji dla zwiększenia produktywności czynników wytwórczych. Pomimo tych słabości koncepcja spójności społeczno-ekonomicznej UE jest bardziej atrakcyjna dla krajów posocjalistycznych niż wzorzec kapitalizmu globalnego.

Słabości Strategii Lizbońskiej mogą zostać ograniczone. W tym celu należy przeorientować jej priorytety w kierunku lepszego zdefiniowania sprawiedliwych nierówności społecznych i zharmonizowania ich z wymaganiami efektywności ekonomicznej. Podstawowymi zadaniami państwa powinno być konsekwentne usuwanie źródeł zniekształconej konkurencji, dobre zdefiniowanie i zabezpieczenie praw konsumentów, przejrzyste zdefiniowanie praw własności i gwarancje ich ochrony, zapewnienie swobody działań przedsiębiorczych i egzekwowanie kontraktów. Tylko takie otoczenie instytucjonalne może sprzyjać strategii rozwoju społeczno-gospodarczego opartej na systematycznym wzroście produktywności, rozwoju kapitału ludzkiego i nowej polityce społecznej sprawiedliwych nierówności społecznych.

The Model of the EU Socio-Economic Coherency. Conclusions for Poland

Summary

Socio-economic coherence is a fundamental challenge for global capitalism. According to the author, the way it was imposed in the Lisbon Strategy, however, voices some reservations about the theoretical and practical nature of that coherence. The major weaknesses of the concept of socio-economic coherence are excessive numbers of accurate goals and scattered programs, the threat that numerous instruments for realizing social goals can affect economic efficiency, avoiding the problem regarding conflicts between logistics of bureaucratic procedures and the logistics of pro-effective mechanisms of activities in the market, and finally ignoring, mainly for political and ideological reasons, the need for deregulation process in order to increase productivity of factors of production. In spite of these drawbacks, the EU concept of socio-economic coherence seems to be more attractive for post-socialist countries rather than the global capitalism.

The weaknesses of the Lisbon Strategy can be slightly eliminated. To achieve this, it is necessary to re-direct agenda's priorities towards a better way of defining the justifiable social inequalities so that they can be harmonized with requirements for the economic efficiency. The fundamental tasks of governments of post-socialist countries should be the consistent elimination of sources of perverse competition, the proper definition and protection of consumers' rights, clearly defined ownership rights and protection guarantees, ensuring freedom of entrepreneurial activities and the implementation of contracts. Only this kind of institutional environment is favourable to the socio-economic growth strategy that is based on systematic increase in productivity, development of human capital and new social policy of justifiable social inequalities.