

# Tomasz Dołęgowski

---

## Perspektywy realizacji Strategii Lizbońskiej - implikacje dla Polski i regionu Europy Środkowej

---

International Journal of Management and Economics 16, 22-38

---

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Tomasz Dołęgowski

*Institut Polityki Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich*

## **Perspektywy realizacji Strategii lizbońskiej – implikacje dla Polski i regionu Europy Środkowej**

### **Wprowadzenie**

Konkurencyjność międzynarodowa stała się w końcu XX i na początku XXI wieku bardzo ważnym i modnym pojęciem. Również Unia Europejska uznała ją za jeden ze swoich naczelných priorytetów, zwłaszcza wobec obserwowanego względnego zapóźnienia gospodarek europejskich w stosunku do USA. Na szczycie w marcu 2000 r. przywódcy europejscy za swój cel uznali uczynienie z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej, opartej na wiedzy gospodarki świata. Realizacja tego celu nie jest jednak łatwa, zwłaszcza w kontekście realizowanego równocześnie rozszerzenia Unii Europejskiej.

### **Konkurencyjność międzynarodowa**

W nauce i literaturze fachowej funkcjonuje wiele różnych definicji i klasyfikacji pojęcia „konkurencyjność”. Najprostsza i najbardziej ogólna określa ją po prostu jako zdolność do sprostania konkurencji.

Wokół pojęcia „konkurencyjności międzynarodowej” toczą się poważne spory metodologiczne. Niektórzy autorzy (jak P. Krugman) poddają w wątpliwość zasadność stosowania tego terminu w stosunku do gospodarki narodowej i postulują ograniczenie go do poziomu mikro. Wielu jednak specjalistów (w tym J. Dunning, H. Siebert czy M. Porter) uznaje celowość jego stosowania w odniesieniu do gospodarek narodowych i regionów, gdyż jakkolwiek twórcami przewagi konkurencyjnej są przedsiębiorstwa, to jednak nie działają one w próżni. Konkurencyjność przedsiębiorstw w znacznym stopniu zależy od warunków stwarzanych im przez szeroko pojmowane otoczenie. Stąd tak liczne i rozbudowane są ogólnoswiatowe rankingi i analizy konkurencyjności międzynarodowej gospodarek.

Konkurencyjność międzynarodowa na poziomie makro (gospodarek) zdefiniowana być może jako zdolność do długotrwałego, efektywnego wzrostu i rozwoju w warunkach gospodarki otwartej, przy czym zmiany strukturalne w niej zachodzące powinny być zgodne z tendencjami obserwowanymi w gospodarce światowej<sup>1</sup>. Sprawą zasadni-

czą staje się tu zdolność adaptacyjna gospodarki do zmian zachodzących w otoczeniu oraz jej innowacyjność.

Według *The World Competitiveness Report 1995*<sup>2</sup> konkurencyjność międzynarodowa to zdolność kraju lub przedsiębiorstwa do tworzenia (proporcjonalnie) bogactwa większego od tworzonego przez konkurentów na rynkach światowych. Konkurencyjność jest kombinacją zasobów (naturalnych lub stworzonych przez człowieka), procesów (polegających na przetworzeniu zasobów w ekonomiczne efekty) oraz umiędzynarodowienia działalności gospodarczej.

Najnowsze wersje *The World Competitiveness Yearbook* definiują konkurencyjność międzynarodową jako zdolność kraju do tworzenia wartości dodanej i podnoszenia w ten sposób bogactwa narodowego przez odpowiednie zarządzanie zasobami i procesami, atrakcyjnością i agresywnością, uwzględniające wymiar globalny i lokalny oraz integrowanie tego wszystkiego w jednolity, spójny model ekonomiczny i społeczny<sup>3</sup>.

Liczni autorzy dostrzegają związek pomiędzy konkurencyjnością na różnych poziomach (przedsiębiorstwa, sektora, regionu czy kraju) a jakością szeroko pojmowanego otoczenia instytucjonalnego. Pojęcie instytucja jest przy tym w języku teorii instytucji rozumiane trochę inaczej (szerzej), aniżeli pojmuje się je tradycyjnie. Instytucje są to – według tej szkoły – trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania dla powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji<sup>4</sup>. Główną ich funkcją staje się zapewnienie przewidywalności ludzkich zachowań. Tak pojmowane instytucje to między innymi konstytucja, ustroj polityczno-gospodarczy, prawo (w tym zwłaszcza prawa własności i związane z własnością), tradycje i zwyczaje nieformalne, kultura, religia, moralność społeczna<sup>5</sup>. Charakter instytucji (często, zdaniem licznych autorów, współkształtowanych pod wpływem uwarunkowań ekonomicznych) sprzyja bądź nie sprzyja prawidłowemu, stabilnemu i zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu. Mechanizmem, za pośrednictwem którego instytucje wpływają pośrednio lub bezpośrednio na rozwój gospodarczy, staje się koszt transakcyjny związany z funkcjonowaniem na rynku, brakiem informacji, koniecznością negocjowania i zawierania transakcji oraz zapewnieniem im bezpieczeństwa. Koszt transakcyjny to również koszt związany z zapewnieniem funkcjonowania instytucji rynkowych, gwarantujących transakcjom odpowiedni poziom bezpieczeństwa (prawo, policja, wojsko)<sup>6</sup>. Im niższy poziom kosztu transakcyjnego (a więc im lepsze instytucje), tym większe szanse danego kraju na osiągnięcie sukcesu gospodarczego w długim okresie.

Autorzy związani z teorią instytucji wyróżniają przy tym instytucje formalne i nieformalne. Instytucje formalne (konstytucje, statusy, prawo) określają zręby systemu politycznego i gospodarczego. Instytucje nieformalne (religia, kultura, moralność, zwyczaj) mają natomiast swoje źródło w doświadczeniu, wartościach, tradycji, etosie, religii itp.<sup>7</sup>

## Konkurencyjność a integracja europejska

W pierwszej fazie integracji europejskiej problematyka konkurencyjności międzynarodowej (zdolności konkurencyjnej) nie znajdowała się w centrum uwagi i nie była silnie akcentowana. Dominowały wówczas motywy polityczne oraz bieżące motywy społeczno-ekonomiczne. Problematyka konkurencyjności międzynarodowej obecna była w działalności i programach struktur europejskich jedynie pośrednio.

W wyniku osłabienia dynamiki procesów integracyjnych w latach 70., powiększenia luki technologicznej w stosunku do USA i Japonii problematyka zwiększenia zdolności konkurencyjnej gospodarek europejskich stała się przedmiotem zainteresowania i licznych analiz. Towarzyszył temu wzrost zainteresowania przyspieszeniem integracji, utworzeniem jednolitego rynku wewnętrznego i wzmocnieniem konkurencyjności międzynarodowej w kontekście globalizacji.

Jak wiadomo, polityka Wspólnot Europejskich koncentrowała się początkowo na eliminacji barier handlowych pomiędzy krajami członkowskimi, wypracowywaniu wspólnej polityki handlowej, rolnej, transportowej i energetycznej. Z czasem dał się zauważyć wzrost troski o rozwijanie wspólnej polityki przemysłowej, walutowej troski o sektor usług i infrastrukturę społeczną, wreszcie o rozwój regionalny – zorientowany na wspieranie słabszych ekonomicznie regionów.

W wyniku spowolnienia procesu integracyjnego oraz narastania problemów związanych z zastępowaniem ograniczeń taryfowych przez system barier pozataryfowych, pojawiła się w połowie lat 80. idea wejścia w nowy etap integracji europejskiej. Chodziło o stworzenie jednolitego rynku wewnętrznego, reformę instytucji europejskich oraz zainicjowanie zainteresowania struktur europejskich problematyką współpracy politycznej w zakresie bezpieczeństwa oraz spraw wewnętrznych. W efekcie udało się doprowadzić nie tylko do stworzenia podstaw jednolitego rynku wewnętrznego, ale również zainicjowania prac nad Unią Ekonomiczną i Walutową. Wspomnianym wydarzeniom i procesom towarzyszyła narastająca świadomość względnej słabości gospodarek europejskich w stosunku do USA i Japonii oraz nękających je problemów.

W ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost zainteresowania problematyką konkurencyjności międzynarodowej krajów UE i Unii jako całości. Świadomość znaczenia tego problemu narastała w Europie stopniowo. Zwrócono przy tym uwagę na relatywnie niski poziom konkurencyjności wobec USA, ale równocześnie dość wysoki w porównaniu z innymi regionami świata. Zauważyć należy, że poziom konkurencyjności międzynarodowej poszczególnych gospodarek europejskich jest zróżnicowany: dość wysoki w Finlandii czy Irlandii, słaby np. w Grecji. Wśród czynników ograniczających konkurencyjność międzynarodową państw członkowskich UE na szczególną uwagę zasługują:

- wysokie koszty pracy w krajach UE
- wysoki fiskalizm (podatki z reguły są wyższe niż w USA)
- wysokie koszty usług
- relatywnie niższa niż w USA innowacyjność i postęp techniczny

- nadmierny zakres regulacji (zwłaszcza rynku pracy) oraz biurokratyzacji krajów UE i samej Unii
- wolniejszy niż w USA rozwój nowoczesnych sektorów (nowe usługi, nowoczesne technologie)
- kosztowna polityka rolna.

Można stwierdzić, że zasadniczym motywem zainicjowania dyskusji poprzedzającej sformułowanie zasad Strategii lizbońskiej była relatywnie niska konkurencyjność gospodarek europejskich w stosunku do USA mierzona wielkością PKB na mieszkańca, wskaźnikami zatrudnienia i wydajności.

Wśród głównych przyczyn tego stanu rzeczy na szczególną uwagę zasługują:

- zbyt niska partycypacja kobiet i starszych pracowników w zatrudnieniu
- zbyt wysokie bezrobocie strukturalne
- niskie umiejętności i kwalifikacje siły roboczej
- brak dynamiki w gospodarce europejskiej, w tym zwłaszcza:
  - nadmiernie podzielone rynki
  - istnienie barier hamujących rozwój przedsiębiorczości
  - niewystarczające nakłady na prace badawcze, rozwojowe i innowacyjność
- Unia Europejska pozostaje w tyle pod względem rozwoju i wykorzystania nowych technologii<sup>8</sup>.

Poziom i stan konkurencyjności międzynarodowej poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz Unii jako całości prezentuje tabela 1. W tabeli zawarte są wskaźniki zdolności konkurencyjnej wybranych państw i regionów w ujęciu dynamicznym za okres 2000–2004.

**Tabela 1. Konkurencyjność krajów i wybranych regionów według The World Competitiveness Yearbook 2004 za lata 2000–2004**

Kraje i regiony	2000	2001	2002	2003	2004
Argentyna	42	45	48	58	59
Australia	11	12	10	7	4
Austria	18	14	15	14	13
Region Bawaria				31	20
Belgia	19	18	19	18	25
Brazylia	38	40	37	52	53
Kanada	8	9	7	6	3
Region Katalonia				28	27
Chile	30	27	22	26	26
Chiny kontynentalne	24	26	28	29	24
Kolumbia	45	44	42	45	41
Czechy	37	35	32	35	43
Dania	12	15	6	5	7

Kraje i regiony	2000	2001	2002	2003	2004
Estonia		22	21	22	28
Finlandia	6	5	3	3	8
Francja	22	25	25	23	30
Niemcy	13	13	17	20	21
Grecja	34	31	36	42	44
Hongkong	9	4	13	10	6
Węgry	27	30	30	34	42
Islandia	10	10	11	8	5
Region Ile-de-France				24	32
India	41	42	41	50	34
Indonezja	43	46	47	57	58
Irlandia	5	7	9	11	10
Izrael	23	20	26	33	33
Włochy	32	33	34	41	51
Japonia	21	23	27	25	23
Jordania				48	48
Korea	29	29	29	37	35
Region Lombardia				36	46
Luksemburg	3	2	2	2	9
Region (stan) Maharashtra				44	38
Malezja	26	28	24	21	16
Meksyk	33	36	43	53	56
Holandia	4	6	4	13	15
Nowa Zelandia	20	21	18	16	18
Norwegia	16	19	14	15	17
Filipiny	35	39	40	49	52
Poland	40	47	45	55	57
Portugalia	28	32	33	39	39
Region Rhone-Alps				32	37
Rumunia				51	54
Rosja	47	43	44	54	50
Region Sao Paulo				43	47
Region Szkocja					36
Słowacja	2	3	8	4	2
Singapur		41	38	46	40
Słowenia	36	38	35	40	45
RPA	39	37	39	47	49
Hiszpania	25	24	23	27	31

Kraje i regiony	2000	2001	2002	2003	2004
Szwecja	14	11	12	12	11
Szwajcaria	7	8	5	9	14
Tajwan	17	16	20	17	12
Tajlandia	31	34	31	30	29
Turcja	44	48	49	56	55
W. Brytania	15	17	16	19	22
USA	1	1	1	1	1
Wenezuela	46	49	46	59	60
Region Zhejilang				38	19

Źródło: The World Competitiveness Yearbook 2004.

Tabele 2–5 ukazują kształtowanie się tempa wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz wydajności pracy w krajach UE w porównaniu z USA i Japonią. Zwracają uwagę stosunkowo słabe wyniki krajów UE na tle USA i Japonii.

**Tabela 2. PKB per capita w krajach Unii Europejskiej, USA i Japonii w 2001 (USA=100)**

Luksemburg	137	Niemcy	72	Hiszpania	57
Irlandia	83	Włochy	70	Portugalia	50
Dania	83	Finlandia	70	Grecja	49
Holandia	79	W. Brytania	70	EU (15)	69
Austria	75	Szwecja	69	USA	100
Belgia	73	Francja	68	Japonia	72

Źródło: European Competitiveness Report 2002, European Commission, Brussels 2000, s. 19.

**Tabela 3. Wzrost realnego PKB w UE, USA i Japonii (1975–2001, w %)**

Kraje	1975–1985	1985–1990	1990–1995	1995–2001	2001
EU-15	2,3	3,3	1,4	2,4	1,6
USA	3,4	3,2	2,4	3,6	1,1
Japonia	3,8	4,9	1,4	1,1	- 0,6

Źródło: Jak w tab. 2, s. 20.

Zapoczątkowanie debaty na temat konkurencyjności Unii Europejskiej znalazło odbicie w szeregu ważnych z tego punktu widzenia dokumentach, takich jak:

- Traktat o Unii Europejskiej (1993) – zawierający zapis o kreowaniu warunków niezbędnych do zapewnienia konkurencyjności gospodarek wspólnotowych
- Biała księga pt. *Wzrost, konkurencyjność i zatrudnienie – wyzwania i drogi w XXI wiek*, przygotowana pod kierunkiem ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej J. Delorsa

**Tabela 4. Zmiany w zatrudnieniu w krajach UE, USA i Japonii (1975–2001, w %) oraz poziom zatrudnienia w 2001 r.**

Kraje	1975–1985	1985–1990	1990–1995	1995–2001	2001	Wskaźnik zatrudnienia w 2001
EU-15	0,1	1,4	– 0,6	1,2	1,1	66
USA	2,2	2,0	0,9	1,3	– 0,1	74
Japonia	0,9	1,0	0,8	– 0,1	– 0,3	77

Źródło: Jak w tab. 2, s. 20.

**Tabela 5. Zmiany w wydajności pracy na 1 zatrudnionego w krajach UE, USA i Japonii (1975–2001, w %)**

Kraje	1975–1985	1985–1990	1990–1995	1995–2001	2001	Wydajność pracy w 2001 (USA=100)
EU-15	2,2	1,9	1,9	1,2	0,5	78
USA	1,2	1,0	1,2	1,9	1,2	100
Japonia	2,9	3,8	0,6	1,2	– 0,3	67

Źródło: Jak w tab. 2, s. 20.

- Agenda 2000
- Raport Grupy Doradczej przy Komisji Europejskiej w sprawie konkurencyjności
- Dokumenty szczytu lizbońskiego UE z marca 2000 r. (tzw. Strategia lizbońska)<sup>9</sup>.

W dokumentach tych zwrócono szczególną uwagę na przyczyny względnej słabości państw Unii Europejskiej i ich niskiej konkurencyjności. Podkreślono też potrzebę naprawy sytuacji i wskazano jej zasadnicze kierunki. Zdaniem autorów źródłem konkurencyjności stać się powinny: edukacja i rozwój kapitału ludzkiego; nowoczesne technologie (zwłaszcza biotechnologie i ekotechnologie); rozwój informatyzacji i tzw. społeczeństwa informacyjnego; polityka elastycznego zatrudnienia i większej mobilności zatrudnienia; inwestycje infrastrukturalne (zwłaszcza tzw. „sieci transeuropejskie”); inicjatywy na rzecz wzrostu wydajności pracy (zwłaszcza w usługach) oraz synergia pomiędzy polityką przemysłową i budowania konkurencyjności oraz polityką rozwoju zrównoważonego.

## Strategia lizbońska

W wyniku przeprowadzonego w marcu 2000 r. w Lizbonie posiedzenia Rady Europejskiej opracowana została kluczowa z punktu widzenia wspierania konkurencyjności międzynarodowej Strategia lizbońska. Zakłada się w niej, że celem Unii Europejskiej jest



stać się do 2010 r. najbardziej konkurencyjną i zorientowaną na wiedzę gospodarką świata, zdolną do wzrostu zrównoważonego przy utrzymaniu wzrostu zatrudnienia i spójności społecznej. W szczególności uwagę zwrócono na takie kwestie, cele i zadania, jak:

- rewolucja informacyjna i technologiczna
- inwestycje w edukację i podnoszenie kwalifikacji
- innowacyjność i gospodarka bazująca na wiedzy
- modernizacja modelu społecznego
- większa mobilność siły roboczej
- transfer ubezpieczeń społecznych i uprawnień medycznych
- programy regionalne i powstawanie tzw. „clusters” (skupisk aktywności gospodarczej)<sup>10</sup>.

Strategia lizbońska obejmuje sześć grup celów gospodarczych bezpośrednio związanych z budową konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki oraz przejściem do społeczeństwa opartego na wiedzy oraz czterech celów związanych z modernizacją europejskiego modelu społecznego.

Cele gospodarcze Strategii lizbońskiej to:

- utworzenie społeczeństwa informacyjnego
- utworzenie Europejskiego Obszaru Badań i Innowacji
- utworzenie środowiska wspierającego innowacyjne przedsiębiorstwa
- pełna integracja rynku wewnętrznego
- integracja i wzrost efektywności rynków finansowych
- konsolidacja fiskalna.

Twórcy koncepcji Strategii lizbońskiej zwracają uwagę na rozwijanie europejskiego modelu gospodarczego i społecznego, kładącego nacisk na specyficzne dla naszego kontynentu wartości, jakimi są jakość życia, solidarność i solidaryzm społeczny, wolność i sprawiedliwość, równowaga pomiędzy podejściem indywidualistycznym i orientacją na wspólnotę. Zwraca uwagę równoległe traktowanie problematyki wzrostu gospodarczego, wymiaru społecznego oraz ochrony środowiska – co jest charakterystyczne dla promowanej przez Unię Europejską koncepcji wzrostu zrównoważonego (*sustainable development*).

Cele modernizacji europejskiego modelu społecznego to:

- edukacja dla życia i pracy w społeczeństwie opartym na wiedzy
- aktywna polityka zatrudnienia
- modernizacja opieki społecznej
- wzmocnienie zaangażowania społecznego<sup>11</sup>.

Strategia lizbońska określa zatem proces szeroko pojmowanych reform strukturalnych. Mają one na celu zwiększenie potencjału krajów Unii Europejskiej poprzez poprawę funkcjonowania rynku pracy, wzrost konkurencyjności, stymulację inwestycji i innowacyjności<sup>12</sup>.

W zakresie reformy rynku pracy przewiduje się w pierwszej kolejności przeprowadzenie reform systemu podatkowego i zabezpieczenia społecznego, wprowadzenie elastycznych zasad zatrudniania i zwalniania pracowników oraz ustalania czasu pracy, reformę systemu układów zbiorowych pracy. Ważnym obszarem są też reformy ryn-

kowe obejmujące dalszą liberalizację rynków, stworzenie wspierającego otoczenia dla przedsiębiorczości, opracowanie warunków ramowych dla wspierania inwestycji w kapitał ludzki oraz badania i rozwój, wreszcie promocję dostępu i wykorzystania sieci komputerowych. Szczególnie istotnym obszarem reform jest sektor usług, w tym zwłaszcza powiązanych z infrastrukturą usług sieciowych. Rynek usług jest bowiem wciąż jeszcze w Europie poddany dość silnym regulacjom i ograniczeniom, choć jednocześnie wytwarza blisko 70% PKB oraz ma dominującą pozycję w zakresie zatrudnienia.

W Lizbonie przyjęty został ponadto zestaw działań na rzecz wzmocnienia konkurencyjności Unii Europejskiej. Obejmuje on:

- liberalizację rynków telekomunikacyjnych
- uporządkowanie zasad pomocy publicznej i zamówień publicznych
- uproszczenie przepisów regulujących działalność gospodarczą
- stworzenie jednolitego rynku dla kapitałów wysokiego ryzyka
- liberalizację rynku energii i gazu
- liberalizację transportu kolejowego i lotniczego (Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna) oraz rynku usług pocztowych
- VI Program Ramowy Badań Rozwoju Technologicznego
- stworzenie patentu wspólnotowego<sup>13</sup>.

Planowane zadania są bardzo ambitne, wiele zdaje się jednak wskazywać, że cele Strategii lizbońskiej trudne będą do osiągnięcia i zrealizowania w tak krótkim czasie, czyli do 2010 r.

## Wdrażanie Strategii lizbońskiej

Wdrażanie zasad Strategii lizbońskiej nie jest sprawą łatwą, gdyż reformy strukturalne dotyczą w dużym stopniu wrażliwych obszarów istotnych z punktu widzenia kompetencji krajowych. W związku z powyższym za sprawę istotną uznano przestrzeganie zasady pomocniczości oraz stosowanie tzw. otwartej (miękkiej) metody koordynacji. Istota otwartej (miękkiej) metody koordynacji polega na:

- uzgadnianiu wspólnych dla całej UE celów i kierunków działania oraz harmonogramów ich realizacji
- przekładaniu celów na język konkretnej polityki krajowej
- wykorzystywaniu ilościowych i jakościowych wskaźników i standardów (*benchmarks*) celem porównywania osiągniętych rezultatów z najlepszymi osiągnięciami na świecie
- okresowej ocenie postępów<sup>14</sup>.

Poziom konkurencyjności międzynarodowej poszczególnych gospodarek krajów członkowskich Unii Europejskiej jest zróżnicowany. Krajami wiodącymi pod tym względem wydają się być Irlandia oraz kraje skandynawskie. Z drugiej strony państwa takie jak Niemcy i Francja, nadające ton współczesnej gospodarce europejskiej, wyraźnie pozostają w tyle.

Postęp w zakresie wdrażania Strategii lizbońskiej jest też, jak się wydaje, zdecydowanie niewystarczający. Związane jest to przede wszystkim z obserwowanym w większości krajów spowolnieniem wzrostu wydajności pracy wywołanym zmniejszeniem inwestycji oraz przeregulowaniem biznesu. Nie bez znaczenia jest też pogorszenie ogólnego wskaźnika wzrostu ze względu na zbyt małe nakłady na badania, rozwój i edukację oraz zbyt słaby przyrost wydajności pracy w branży ICT oraz usługach. Dlatego w raporcie wiosennym za 2004 r. Unia Europejska uznała za priorytetowe następujące działania:

- poprawę inwestycji w wiedzę oraz sieci badawcze
- wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich
- promowanie aktywności zawodowej osób w wieku starszym.

Kraje Unii Europejskiej dostrzegają coraz wyraźniej potrzebę reform o charakterze instytucjonalnym, w tym zwłaszcza naprawy i uproszczenia ustawodawstwa. W szczególności chodzi tu o uproszczenie zebranego dorobku prawnego Unii oraz ograniczenie zakresu regulacji i odbiurokratyzowanie gospodarek<sup>15</sup>.

## Wybrane priorytetowe kierunki reform

Ważnym kierunkiem realizacji Strategii lizbońskiej jest rozwój nauki, edukacji i podnoszenie poziomu wykształcenia. Postuluje się budowę Europejskiej Przestrzeni Badawczej, współpracę i koordynację w zakresie badań oraz rozbudowę europejskich sieci badawczych. Ważne miejsce w koncepcji budowy gospodarki bazującej na wiedzy zajmują platformy badawczo-przemysłowe, czyli współpraca między światem nauki a przemysłem (w tym sektorem prywatnym). Na szczycie w Barcelonie w 2002 r. założono, że do roku 2010 nakłady na badania naukowe osiągną w Europie 3% PKB, przy czym 2/3 środków pochodzić powinno ze źródeł prywatnych<sup>16</sup>. Pośrednio związane jest z tym wdrażanie zasad deklaracji bolońskiej dotyczącej szkolnictwa wyższego i wspierania międzynarodowej mobilności studentów i pracowników naukowych. Deklaracja ta w szczególności wspiera dwustopniowy system studiów, wprowadza Europejski System Transferu Zaliczeń (ECTS) oraz przewiduje wprowadzenie w krajach europejskich tzw. suplementu do dyplomu.

Strategia lizbońska zakłada reformę prowadzącą do deregulacji w sektorze usług powiązanych z infrastrukturą, w tym deregulację i otwarcie na konkurencję i reformy rynkowe transportu, energetyki i telekomunikacji. Z drugiej strony przewiduje się kontynuację inwestycji w zakresie rozbudowy tzw. sieci transeuropejskich (Trans European Networks – TEN's), w tym zwłaszcza rozbudowę autostrad i sieci szybkich kolei. Reformy w tym zakresie sprzyjać powinny usprawnieniu transportu, obniżce jego kosztów i uzyskaniu przez Unię Europejską większej spójności geograficznej i społecznej jako istotnego warunku podniesienia konkurencyjności poszczególnych regionów, krajów oraz Unii jako całości.

Za jeden z warunków sukcesu Strategii lizbońskiej uznano postęp w zakresie wdrażania nowych rozwiązań organizacyjnych w gospodarce, zwłaszcza partnerstwa publicz-

no-prywatnego. Wobec względnego zapóźnienia technologicznego Europy względem USA za priorytet uważa się wreszcie rozwój tzw. gron (*clusters*), czyli ośrodków i obszarów koncentracji działalności gospodarczej w określonych branżach powiązanych więzami współpracy z centrami naukowymi i ośrodkami akademickimi.

## Teoria instytucji i konstytucyjna ekonomia polityczna a integracja europejska

W świecie nauki i wśród polityków toczy się żywa debata o docelowej koncepcji integracji europejskiej, optymalnej z punktu widzenia realizacji zasad Strategii lizbońskiej, a więc prowadzącej do wzrostu konkurencyjności międzynarodowej naszego kontynentu i krajów europejskich.

Specjaliści inspirowani teorią instytucji i konstytucyjną ekonomią polityczną dają wyraz zaniepokojeniu niebezpieczeństwami związanymi z dość częstym promowaniem koncepcji centralistycznego federalizmu (*centralistic federalism*). W jego miejsce proponują raczej alternatywną, luźniejszą i bardziej elastyczną formułę konkurencyjnego federalizmu (*competitive federalism*). Uważają oni, że luźniejszy, bardziej otwarty i elastyczny model federalizmu konkurencyjnego mógłby przynieść mieszkańcom Europy dużo lepsze efekty. Przede wszystkim federalizm konkurencyjny stawia dużo mniejsze wymagania w zakresie ograniczania suwerenności narodowej, co wiąże się z mniejszym zakresem zgody co do elementów realizowanej polityki. W konsekwencji model oparty na zasadzie federalizmu konkurencyjnego stwarza dużo większe szanse szybkiego wejścia do struktur europejskich nowym krajom członkowskim.

H. Siebert i M.J. Koop poddali analizie politykę, jaką powinna przyjąć Unia Europejska odnośnie do dalszej strategii integracyjnej<sup>17</sup>. W szczególności podkreślono znaczenie konkurencji i konkurencyjności instytucjonalnej rozumianej jako alternatywna w stosunku do tradycyjnie realizowanej harmonizacji *ex ante*. W warunkach konkurencyjności instytucjonalnej rządy narodowe muszą konkurować o mobilne w skali międzynarodowej zasoby. Według H. Sieberta i M.J. Koopa jest to najwłaściwsza strategia integracyjna. Wymaga ona stosunkowo ograniczonego zakresu centralizacji procesu decyzyjnego, jest tańsza, bardziej elastyczna, mniej biurokratyczna i pozwala na obniżenie w skali całej Wspólnoty kosztów ewentualnych błędnych decyzji. Ten kierunek polityki pozwala również na uzyskanie wyższej efektywności w długoterminowym procesie integracji, uwzględnia specyfikę gospodarek poszczególnych krajów, ich tradycję i historię. Może być z tego powodu łatwiejszy do zaakceptowania. Nie wyklucza się przy tym możliwości umiarkowanego zakresu regulacji i interwencji, zwłaszcza tam, gdzie mechanizm rynkowy działa zbyt słabo (np. monopole naturalne). Konkurencja instytucjonalna jest też stosunkowo najlepszym sposobem na względnie bezbolesne i szybkie włączenie krajów Europy Środkowo-Wschodniej do Unii Europejskiej.

Idea konkurencji instytucjonalnej nawiązuje do poglądu, że w warunkach wolnego rynku wyborcy mogą na swój sposób „głosować nogami”. Dotyczy to również czynników produkcji. W konsekwencji pojawia się konkurencja między rządami prowadząca się do tego, że niemobilne czynniki produkcji konkurują o pozyskanie mobilnych czynników produkcji, stwarzając im możliwie najlepsze warunki funkcjonowania.

Okazuje się, że nie tylko przedsiębiorstwa mogą prowadzić między sobą walkę o indywidualnego klienta. Również rządy państw, przez odpowiednią politykę i rozwiązania instytucjonalne są w stanie konkurować o inwestycje, zwiększenie liczby miejsc pracy, wyższe dochody dla budżetu i lepsze płace dla wyborców. Uważa się niekiedy, że integracja regionalna realizowana na zasadzie wzajemnie uzgadnianej harmonizacji poszczególnych polityk i rozwiązań instytucjonalnych ogranicza realne możliwości konkurencji pomiędzy państwami o zagraniczne inwestycje, co z kolei nie stanowi dla tych państw i ich rządów dostatecznej motywacji do wypracowywania coraz lepszych rozwiązań.

Możemy więc mówić o istnieniu dwóch wizji rozwoju i towarzyszących im koncepcji porządku konstytucyjnego Unii Europejskiej. Są to centralizm i konkurencyjny federalizm. W myśl idei centralizmu politycznego, rządy zobowiązują się, na zasadzie wzajemnych zobowiązań, do przestrzegania jednakowego prawa dla wszystkich członków Unii. Istnieje też konieczność podporządkowania narodowych systemów bankowych legalnej władzy Europejskiego Banku Centralnego. Koncepcja konkurencyjnego federalizmu nie nakłada na rządy narodowe żadnych ewentualnych zobowiązań oprócz przystąpienia do systemu konkurencyjnych walut narodowych oraz gwarancji swobodnego przepływu kapitału i siły roboczej, tym samym pozostawiając szerokie pole dla politycznej konkurencji między rządami o europejskich obywateli. Zdaniem zwolenników konkurencyjnego federalizmu jest on najlepszym rozwiązaniem dla Europy<sup>18</sup>. Zasada subsydiarności (pomocniczości) oraz fiskalnego federalizmu stałyby się myślą przewodnią budowy wspólnej tożsamości.

Europa ma według H. Sieberta wybór: albo postawi na elastyczne rozwiązania o charakterze konkurencyjnym, albo też konieczne stanie się przekazanie dużej części kompetencji, rozwiązań instytucjonalnych i suwerenności na poziom europejski. Warunkiem sukcesu polityki pogłębionej integracji będzie przy tym ograniczenie charakterystycznego niestety ciągle jeszcze dla Unii Europejskiej deficytu demokratyzacji<sup>19</sup>.

Niezrealizowanie proponowanych wyżej rozwiązań może grozić Europie stagnacją: proces decyzyjny ulegnie zablokowaniu, ztraci się dynamika, a to pociągnie za sobą spadek pozycji i zdolności konkurencyjnej Europy w stosunku do reszty świata<sup>20</sup>.

## **Strategia lizbońska a Polska i nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej**

Barierą, ale i szansą sukcesu Strategii lizbońskiej jest sytuacja gospodarcza nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Większość nowych krajów członkowskich UE,

w tym i Polska, sytuują się na dość odległych pozycjach w większości liczących się rankingów konkurencyjności międzynarodowej<sup>21</sup>. Kraje te są z jednej strony obciążeniem dla budżetu Unii Europejskiej oraz „ciągną do dołu” liczne wskaźniki ekonomiczne UE. Z drugiej jednak strony przynajmniej niektóre z nich (jak chociażby Estonia) uzyskują stosunkowo niezłe notowania w międzynarodowych rankingach konkurencyjności oraz wykazują większą niż wiele krajów bogatego Zachodu gotowość do podjęcia odważnych reform strukturalnych.

W nowych krajach członkowskich liczne reformy strukturalne zainicjowane zostały już jakiś czas temu. W szczególności obserwujemy w tych krajach otwarcie rynków na konkurencję i daleko posuniętą restrukturyzację przemysłu. Zauważalny jest też postęp w zakresie modernizacji ram instytucjonalnych, prawnych i administracyjnych gospodarek. W rzeczywistości więc nowe państwa członkowskie zostały już włączone do realizacji Strategii lizbońskiej.

Nowe kraje członkowskie stoją wobec podobnych wyzwań jak i inne kraje europejskie, ale ich skala jest dużo poważniejsza. Dotyczą one zwłaszcza:

- zwiększenia PKB na mieszkańca (w 10 nowych państwach członkowskich PKB na osobę wynosi 48,4% średniej UE, a w Polsce tylko 42,4%)
- podniesienia wskaźnika zatrudnienia (w 10 nowych krajach członkowskich zatrudnienie wynosi 56%, podczas gdy w UE jest to 64%, w Polsce natomiast 51,5%)
- wzrostu wydajności pracy (w nowych krajach członkowskich wynosi ona średnio 53% średniej UE, w Polsce zaś tylko 49%)<sup>22</sup>.

W związku z powyższym gospodarka Polski stoi wobec poważnych wyzwań, w tym zwłaszcza:

- rozwiązania problemów strukturalnych rynku pracy
- poprawy wydajności pracy
- przyspieszenia procesu restrukturyzacji gospodarki
- poprawy środowiska dla biznesu.

Problemy związane z rynkiem pracy dotyczą przede wszystkim: braku elastyczności w zakresie ustalania płac, wysokich obciążeń podatkowych pracy, słabej mobilności geograficznej pracowników, stosunkowo słabego przystosowania pracowników do potrzeb rynku.

Sprawą niezwykle ważną w wypadku Polski staje się też poprawa warunków sprzyjających zwiększaniu wydajności pracy. W szczególności problemami są:

- zbyt niski poziom zagranicznych inwestycji bezpośrednich (w latach 1997–2002 3,8% PKB wobec 7,7% w Czechach i 8,9% w Słowacji)
- niskie nakłady na badania i rozwój (0,7% PKB, w tym 30% finansowane przez biznes)
- brak kapitału ludzkiego o wysokich kwalifikacjach<sup>23</sup>.

Współczesną gospodarkę światową cechuje zdaniem J. H. Dunninga ewolucja w kierunku kapitalizmu globalnego, aliansowego (rola aliansów między przedsiębiorstwami oraz krajami – na przykład w ramach bloków integracyjnych) i bazującego na wiedzy. Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polska, muszą w najbliższych latach

zintensyfikować wysiłki i starania na rzecz poprawy szeroko pojmowanej jakości instytucji, stanu infrastruktury oraz uznać za priorytet rozwój edukacji i badań naukowych<sup>24</sup>. Ważnym zadaniem staje się przy tym rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego i wdrażanie postanowień deklaracji bolońskiej w kwestii szkolnictwa wyższego i edukacji.

Wydaje się, że duża część celów i instrumentów Strategii lizbońskiej zgodna jest z zakresem reform, jakie nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej muszą przeprowadzić, by przyspieszyć procesy konwergencji. Istotne są tu zwłaszcza te elementy Strategii lizbońskiej, które kładą nacisk na inwestycje w kapitał ludzki, poprawę środowiska regulacyjnego i instytucji oraz deregulację rynków, wreszcie na rzecz większej dostępności kapitału<sup>25</sup>. Z drugiej jednak strony Strategia nie obejmuje w dostatecznym stopniu wszystkich działań istotnych z punktu widzenia nowych państw członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza szeroko pojmowanej restrukturyzacji gospodarki, promocji inwestycji oraz przyciągania kapitału zagranicznego w postaci trwałych i zgodnych z interesami tych państw bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Nie są za to zgodne z interesami nowych krajów członkowskich wyrażane niekiedy postulaty daleko posuniętej harmonizacji polityki gospodarczej i podatkowej. Przeciwnie, popierać należy taki model koordynacji, który by sprzyjał względnie dużej samodzielności krajów członkowskich oraz konkurencyjności tak nowych krajów członkowskich, jak i Unii Europejskiej jako całości.

Rozszerzenie Unii Europejskiej o grupę krajów Europy Środkowej stwarza konieczność postawienia szeregu pytań i podjęcia próby odpowiedzi na nie:

- Czy w wyniku przyjętej strategii rozszerzenia oraz obowiązującej w Unii Europejskiej logiki realizacji programów pomocowych (w tym zasad funkcjonowania programów strukturalnych) konkurencyjność regionu wzrośnie, czy zmaleje (innymi słowy, czy sprawdzi się w tym przypadku teoria konwergencji, czy dywergencji, teoria modernizacji czy raczej teoria rozwoju zależnego)?
- Czy i na ile przystąpienie nowych krajów odbije się na konkurencyjności całej Unii Europejskiej?
- Jaka wizja (koncepcja docelowa) Unii Europejskiej zdominuje myślenie przywódców państw regionu? Czy korzystniejsza jest z tego punktu widzenia koncepcja federalizmu centralistycznego, czy raczej związana z koncepcją luźniejszej współpracy wizja federalizmu konkurencyjnego?
- Jakie działania są szczególnie potrzebne, aby kraje bałtyckie i Polska zrealizowały z powodzeniem postulaty Strategii lizbońskiej?

Wydaje się, że przystąpienie nowych państw do Unii Europejskiej przyczynić się może w dłuższej perspektywie do wzrostu ich konkurencyjności, modernizacji i innowacyjności (aczkolwiek nie musi się to stać od razu). Z punktu widzenia Unii Europejskiej jako całości przystąpienie nowych państw jest korzystne (choćby większy rynek zbytu), ale jednocześnie spowodować może opóźnienie realizacji Strategii lizbońskiej.

Strategia lizbońska, aczkolwiek w zasadniczym wymiarze jest słuszna, nie może być skutecznie zrealizowana w opozycji do USA. Wydaje się, że docelowo konieczne

jest raczej partnerstwo pomiędzy Europą a Ameryką aniżeli prosta rywalizacja. Nowe kraje członkowskie okazać się mogą też ważne z punktu widzenia określenia na nowo przyszłej strategii i wizji docelowej Unii Europejskiej. Można mieć nadzieję, że jeżeli ich polityka nie zostanie zdominowana przez wpływy niemieckie lub rosyjskie, mogą stać się ważnym elementem budowy tego rodzaju koncepcji gospodarczej i politycznej. Stąd potrzeba aktywnej polityki regionalnej realizowanej przez Polskę zainteresowaną właśnie takim kierunkiem działań. Strategicznym celem Polski musi być w najbliższych latach dążenie do podniesienia konkurencyjności międzynarodowej gospodarki. W szczególności zwrócić trzeba uwagę na dążenie do wzrostu konkurencyjności o charakterze instytucjonalnym i systemowym.

Troska o wzrost konkurencyjności staje się od pewnego czasu również strategicznym celem Unii Europejskiej. Zwraca jednak uwagę fakt, że jak na razie trudno jest jednoznacznie mówić o uzyskaniu przez kraje Unii Europejskiej silnej pozycji konkurencyjnej względem USA oraz Dalekiego Wschodu. Przeszkody w tej dziedzinie mają niejednokrotnie właśnie instytucjonalno-systemowy charakter i wiążą się z nadmierną biurokratyzacją i centralizacją Unii. Zdaniem niektórych autorów wskazana jest nawet ewolucja od „federalizmu centralistycznego” w kierunku „federalizmu konkurencyjnego”, w silniejszym niż dotąd stopniu uwzględniającego wymogi i postulaty zasady subsydiarności (pomocniczości). W związku z tym wydaje się, że przystąpienie przez Polskę do Unii Europejskiej może przyczynić się w pewnym stopniu do poprawy konkurencyjności. Nie może być to jednak traktowane jako coś oczywistego i automatycznego, wymaga bowiem znacznego wysiłku ze strony społeczeństwa naszego kraju i jego elit. Pamiętać też należy, że poziom konkurencyjności międzynarodowej krajów Unii Europejskiej – jakkolwiek dość wysoki i będący stałym przedmiotem troski przywódców – wciąż daleki jest od oczekiwań.

Możliwy pozytywny wpływ przystąpienia przez Polskę (i inne kraje regionu) do Unii Europejskiej zależy też od tego, czy kraje te zdołają praktycznie skonsumować potencjalne korzyści (w postaci chociażby funduszy akcesyjnych). Innymi słowy, istotne jest, czy w przypadku Polski i innych krajów regionu sprawdzą się poglądy zwolenników teorii modernizacji (wejście do układu integracyjnego jako droga do modernizacji), czy też teorii rozwoju zależnego (utrwalenie peryferyjnej pozycji w ramach struktur europejskich)<sup>26</sup>.

Przejawem troski o wzrost konkurencyjności naszej gospodarki (w tym konkurencyjności instytucjonalnej) oraz o możliwie jak najlepszą realizację założeń Strategii Lizbońskiej jest działalność pozarządowego Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej.

Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polska, zainteresowane są i być powinny sukcesem Strategii lizbońskiej pojmowanej jako program naprawy i reformy struktur UE oraz poprawy konkurencyjności międzynarodowej gospodarek krajów członkowskich. Zasadnicze cele Strategii są zgodne z priorytetami tych państw. Istotne jest jednak, aby w toku formułowania i realizacji tych celów interesy i potrzeby relatywnie ubogich nowych członków Wspólnoty nie zostały zlekceważone i potraktowane marginalnie.



Trzeba być wreszcie świadomym, że na Strategię lizbońską patrzeć należy z długookresowej perspektywy, wątpliwe jest bowiem, by udało się zrealizować jej cele w krótkim horyzoncie czasowym.

---

## Przypisy

<sup>1</sup> Por. J. Bossak, W. Bieńkowski, Międzynarodowa konkurencyjność kraju i przedsiębiorstw, SGH, Warszawa 2003.

<sup>2</sup> Por. The World Competitiveness Report 1994, UN Publications, New York 1994, s. 18 oraz późniejszą, zmodyfikowaną edycję z 1995 roku, s. 19.

<sup>3</sup> The World Competitiveness Yearbook 1999, IMD, Lausanne, s. 6.

<sup>4</sup> S. Pejovich, Economic Analysis of Institutions and Systems, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1995, s. 30.

<sup>5</sup> Niektórzy autorzy definiują instytucje nieco inaczej: jako zróżnicowane formy makroorganizacji (O. Williamson) lub utrwalone struktury i organizacje społeczne zapewniające ciągłość życia społeczno-gospodarczego (rządy, uniwersytety, kościoły itp.). Por: T. Hamalainen, A Systemic Framework of Economic Competitiveness and Growth, Newark 1999, s. 132.

<sup>6</sup> S. Pejovich, op.cit., s. 84.

<sup>7</sup> D. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 101.

<sup>8</sup> Strategia lizbońska szansą zmniejszenia kosztów europejskiego biznesu, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Warszawa 2004 maszynopis–materiały konferencyjne, s. 3.

<sup>9</sup> T. Dołęgowski, Unia Europejska a Polska. Konkurencyjność i instytucje, w: Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku, red. G. Wojtkowska-Łodej, SGH, Warszawa 2003, s. 64.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 65.

<sup>11</sup> Por. J. Bossak, W. Bieńkowski, op.cit., s. 251.

<sup>12</sup> F. Ilzkovitz, Strategia lizbońska a Polska, w: Strategia Lizbońska szansą zmniejszenia kosztów europejskiego biznesu (mat. konferencyjne), Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Warszawa 2004.

<sup>13</sup> M. J. Radło, Strategia lizbońska. Konkluzje dla Polski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

<sup>14</sup> J. Ciechański, Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej, „Żurawia Papers” z. 1, Instytut Stosunków Międzynarodowych UW, Warszawa 2003, s. 7.

<sup>15</sup> M. Santiago, Plan działań Komisji Europejskiej w sprawie uproszczenia przepisów prawnych dla biznesu, w: Strategia lizbońska szansą zmniejszenia kosztów europejskiego biznesu (materiały konferencyjne), Warszawa 2004, s. 5.

<sup>16</sup> Por. F. Ilzkovitz, op.cit., s. 5.

<sup>17</sup> H. Siebert, M. Koop, Institutional Competition Versus Centralization: Quo Vadis Europe?, „Oxford Review of Economic Policy” 1994, Vol. 9, No. 1.

<sup>18</sup> Por. V. Vanberg, Constitutionally Constrained and Safeguarded Competition in Markets and Politics with Reference to a European Constitution, „Journal des économistes et des études humaines” 1993, No. 3.

<sup>19</sup> H. Siebert, Europe – Quo Vadis? Reflections on the Future Institutional Framework of the European Union, The Kiel Institute of World Economics, Kiel 2001, s. 48.

<sup>20</sup> T. Dołęgowski, Unia Europejska..., op.cit., s. 79.

<sup>21</sup> Rankingi te to przede wszystkim: The World Competitiveness Yearbook, The Global Competitiveness Report, Index of Economic Freedom, Transparency International Corruption Perception Index, wreszcie Human Development Index.

<sup>22</sup> W. Ilkowitz, op.cit., s. 10.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Por. J. H. Dunning, Global Capitalism at Bay, Routledge, London 2001, s. 11.

<sup>25</sup> M. J. Radło, Wyzwanie konkurencyjności. Strategia lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 134.

<sup>26</sup> Por. T. Dołęgowski, Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej, SGH, Warszawa 2002, s. 53.

## **Prospects for Implementation of the EU Lisbon Strategy – Implications for Poland and the Central Europe (Summary)**

International competitiveness belongs to the most important economic concepts in the beginning of XXI century. In the era of globalization also the European Union treats competitiveness as one of the priorities. According to the Lisbon Summit (March 2000), by the year 2010, the European Union should be the most competitive knowledge-based economy in the world. In order to achieve this goal many important reforms have to be implemented. The situation is not easy due to the relatively weak position of the UE as compared to the USA. There are also big differences in the level of competitiveness between particular EU Member States.

Also, the implementation of the Lisbon Strategy faces difficulties following the enlargement process. New members are in many points weaker than the "old 15 countries", but paradoxically they can be also more open for new challenges. Particularly in case of Poland, the increase of national competitiveness should be treated as one of the priorities.