KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.11.2007
KOM(2007) 721 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU REGIONÓW ORAZ EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

Przegląd gospodarczy UE za 2007 r.

Poprawa warunków dla wzrostu wydajności w Europie

{SEC(2007) 1507}

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU REGIONÓW ORAZ EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

Przegląd gospodarczy UE za 2007 r.

Poprawa warunków dla wzrostu wydajności w Europie

Przy całej swojej różnorodności Unia Europejska należy do najbardziej rozwiniętych i wydajnych gospodarek na świecie. Unia zajmuje czołowe pozycje w światowych rankingach w takich kategoriach jak wielkość produkcji na zatrudnionego i realny dochód na mieszkańca. Nawet jeśli państwa członkowskie, które ostatnio przystąpiły do Unii, nadal dzieli spory dystans od bardziej dojrzałych gospodarek rynkowych pozostałych krajów UE, to tempo, w którym nadrabiają one zaległości, jest wysokie – sprzyja temu stały napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych i polityka spójności prowadzona przez Unię, a także przyjęcie solidnych struktur prawnych, regulacyjnych i instytucjonalnych, które są charakterystyczne dla właściwie funkcjonujących gospodarek rynkowych.

Jednak pod względem standardu życia Unia Europejska nadal pozostaje daleko w tyle za najbardziej rozwiniętą gospodarką na świecie, tj. za Stanami Zjednoczonymi. Po okresie szybkiego nadrabiania zaległości w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych ubiegłego stulecia, proces ten uległ zahamowaniu po roku 1970. Obecnie standard życia w UE, mierzony PKB na mieszkańca, nadal jest o 1/3 niższy od standardu życia w USA – mimo odnotowanego w ostatnich latach w UE wzrostu liczby zatrudnionych osób w wieku produkcyjnym.

Główną przyczyną jest rozbieżność w zakresie zmian wydajności. Nawet jeśli między poszczególnymi państwami członkowskimi UE istnieją wyraźne różnice, to wzrost wydajności mierzony wszelkimi dostępnymi wskaźnikami, czyli na godzinę pracy, na zatrudnionego oraz w stosunku do kombinacji czynników produkcji, w tym pracy i kapitału, uległ w Unii Europejskiej spowolnieniu od połowy lat dziewięćdziesiątych, w odróżnieniu od znacznego przyspieszenia wzrostu wydajności w Stanach Zjednoczonych. Dla przykładu, wzrost wydajności na godzinę pracy w krajach UE-15 spadł z 2 % w latach 1981-1995 do 1½ % w okresie 1995-2000, a następnie do 1 % w latach 2000-2005. W USA odnotowano natomiast znaczną poprawę wydajności, przy rocznym średnim jej wzroście wynoszącym w tych samych okresach odpowiednio 1¼ %, 2 %, a następnie blisko 2½ %.

Przyjmując w marcu 2000 r. strategię lizbońską przywódcy europejscy największą wagę przywiązali do kwestii poprawy wydajności europejskiej gospodarki przy jednoczesnym osiągnięciu znacznego wzrostu zatrudnienia. Dobrze wyrażają to hasła mówiące o przejściu w stronę „gospodarki opartej na wiedzy" oraz „stworzeniu większej ilości lepszych miejsc pracy". Do dziś rozwój w zakresie zatrudnienia jest rzeczywiście bardzo pozytywny. Wskaźnik zatrudnienia dla UE-15 wzrósł wyraźnie od roku 1995 z 60 % do 66 %, podczas gdy stopa bezrobocia spadła z ponad 10 % do blisko 7 % – poziomu nienotowanego od lat. Liczne fakty wskazują, że opłaciła się służąca wzrostowi zatrudnienia polityka na rynku pracy, natomiast strategie ukierunkowane na wzrost wydajności – w tym działania na rzecz inwestycji w kapitał ludzki, reform otoczenia regulacyjnego, a także na rzecz

przedsiębiorczości i innowacji – okazały się dotychczas mniej skuteczne lub ich efekty będą widoczne w późniejszym terminie.

Wyższa wydajność i wzrost zatrudnienia nie muszą się wykluczać. Istnieje duża pokusa, by spadek wydajności przypisywać niedawnemu „cudowi" na rynku pracy i obniżenie wydajności uznać za cenę, którą trzeba zapłacić za ograniczenie bezrobocia. Jeśli szybki wzrost zatrudnienia oznacza niższe wykorzystanie kapitału na zatrudnionego i jeśli zatrudniana jest większa liczba pracowników o niskich kwalifikacjach, może to rzeczywiście oznaczać konflikt między wyższą wydajnością a większą liczbą nowych miejsc pracy. Jednakże ten połączony efekt ma niewielkie znaczenie i można go zignorować w porównaniu ze skutkami rozwijania i rozpowszechniania nowych technologii i najlepszych praktyk – pod warunkiem, że są one rozwijane i upowszechniane naprawdę szybko, co stanowi niemałe wyzwanie, zwłaszcza w najbardziej rozwiniętych państwach członkowskich, które wykazują wprawdzie wysoki standard technologiczny, ale jednocześnie powoli przyjmują nowe, pionierskie osiągnięcia. Jeśli rynek pracy i rynki produktowe funkcjonują właściwie i ma miejsce postęp techniczny, wysoki wzrost zatrudnienia nie wyklucza wysokiego wzrostu wydajności.

Od połowy 2005 r. wzrost wydajności w UE nabrał tempa. Istnieje nadzieja, że poprawa ta wynika nie tylko ze względów koniunkturalnych, czyli wyraźnego ożywienia gospodarczego, ale jest również częściowo uwarunkowana strukturalnie. Nie można wykluczyć, że przeprowadzone w przeszłości reformy służące zwiększeniu wydajności zaczęły w końcu przynosić widoczne efekty, co świadczyłoby o tym, że obserwowany ostatnio wzrost wydajności ma częściowo charakter strukturalny i jest związany z większą efektywnością. Jednak *Przegląd gospodarczy UE za 2007 r.*, opublikowany łącznie z niniejszym komunikatem, nasuwa raczej ostrożną interpretację – do dnia dzisiejszego dowody na strukturalny wzrost wydajności są bardzo nieliczne.

Wydajność w Europie mogłaby zostać znacznie zwiększona poprzez wspieranie innowacji, zwiększenie nakładów na kapitał ludzki i technologie informacyjno-komunikacyjne, zwiększenie konkurencji oraz uproszczenie regulacji na rynkach produktowych, finansowych i na rynku pracy. Aspekty te zostały podkreślone w roku 2005 w ramach zmienionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, która położyła większy nacisk na kompleksowe, zintegrowane pakiety reform, na odpowiedzialność państw członkowskich za reformy oraz na lepsze uzupełnianie się reform podejmowanych na szczeblu unijnym i reform krajowych. Tendencja obserwowana od połowy lat dziewięćdziesiątych zdaje się wskazywać, że Unia Europejska nie wykorzystuje wszystkich możliwości wynikających z rewolucji związanej z technologiami informatycznymi oraz ze światowego podziału pracy, zdynamizowanego na skutek międzynarodowej integracji gospodarczej. Przeprowadzone przez Komisję i Radę oceny pokazują, że osiągnięto postęp w zakresie reform, ale ich tempo i intensywność jest różna w poszczególnych państwach członkowskich. Unia Europejska nie może sobie pozwolić na dalsze niewykorzystywanie szans przyspieszenia wzrostu wydajności wynikających z reform strukturalnych. W obliczu starzenia się społeczeństwa oraz nasilenia międzynarodowej konkurencji, wyższa wydajność ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania trwałego wzrostu gospodarczego w perspektywie średnio- i długoterminowej[1].

[1] W tym kontekście por. także komunikat Komisji „Zwiększanie wzrostu wydajności: główne przesłania sprawozdania na temat europejskiej konkurencyjności w 2007 r.", KOM(2007) 666 wersja ostateczna.

1. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA PRZEGLĄDU

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych Unia Europejska odnotowała spowolnienie tempa wzrostu wydajności. Stanowi to przeciwieństwo rozwoju sytuacji w Stanach Zjednoczonych. Tendencja obserwowana w Europie jest zasadniczo odzwierciedleniem spowolnienia, które szczególnie mocno dotknęło dwa duże państwa członkowskie należące do strefy euro, a mianowicie Hiszpanię i Włochy, podczas gdy w pozostałych dużych gospodarkach było ono mniej wyraźne. W odróżnieniu od Hiszpanii i Włoch sektor przemysłu w Niemczech i we Francji nie został w latach dziewięćdziesiątych objęty ogólną tendencją spadkową. Od początku bieżącej dekady w UE nie odnotowano dalszego obniżenia tendencji wzrostowej w zakresie wydajności, a od połowy 2005 r. wzrost wydajności uległ przyspieszeniu. Jednak w obliczu zwiększonego ożywienia gospodarczego należy przypuszczać, że wzrost ten jest przynajmniej w części uwarunkowany koniunkturalnie, ponieważ dowody potwierdzające jego strukturalny charakter są dotychczas niewystarczające.

Zdecydowanie większa część różnicy we wzroście wydajności między UE a USA od 1995 r. wynika z przeciwstawnej tendencji w zakresie ogólnej wydajności czynników produkcji (total factor productivity) – wskaźnika efektywności wykorzystania wszystkich czynników produkcji, w tym pracy, sprzętu IT (kapitału IT) oraz zwykłego kapitału produkcyjnego (maszyn i urządzeń). Różnice między wspomnianymi gospodarkami w zakresie wzrostu wykorzystania kapitału na zatrudnionego odgrywają niewielką rolę jeśli chodzi o wyjaśnienie rozmiaru rozbieżności pod względem wydajności. Jednakże bardziej szczegółowe spojrzenie na wkład kapitału związanego z usługami w USA, zwłaszcza w sektorze usług prywatnych, pokazuje przesunięcie ze zwykłego kapitału na kapitał związany z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, podczas gdy w Europie podobny trend jest niewidoczny. W stopniu, w jakim kapitał związany z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi prowadzi do wzrostu wydajności, przesunięcie to może również pomóc wyjaśnić rosnącą między tymi dwoma gospodarkami różnicę pod względem wydajności.

Niemal całą różnicę w zakresie wzrostu ogólnej wydajności czynników produkcji w stosunku do USA można przypisać zastojowi w jedynie kilku gałęziach gospodarki, przy czym zasadniczą rolę odgrywają struktury gospodarcze, komparatywna wielkość sektorów oraz kwestie regulacyjne. Szczegółowa analiza poszczególnych gałęzi gospodarki pokazuje, że dotyczy to głównie handlu hurtowego i detalicznego, usług związanych z nieruchomościami i innych usług dla przedsiębiorstw, a także przemysłu elektronicznego i optycznego (co obejmuje także półprzewodniki, główną branżę produkcyjną sektora technologii informacyjno-komunikacyjnych), a w mniejszym stopniu sektora usług finansowych. Niski poziom wydatków europejskiego sektora prywatnego na badania i rozwój w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych w porównaniu z USA wynika głównie z innej struktury przemysłu, a zwłaszcza mniejszych rozmiarów sektora najnowocześniejszych technologii w UE. Kwestie regulacyjne, szczególnie przepisy określające wejście na rynek oraz zaprzestanie na nim działalności, zdają się odgrywać pewną rolę w przypadku usług dla przedsiębiorstw i usług finansowych, podczas gdy słabe wyniki w zakresie wydajności europejskich sektorów handlu detalicznego i hurtowego można po części wyjaśnić ograniczonymi możliwościami wykorzystania oszczędności skali. W porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi Unia Europejska wypada natomiast znacznie lepiej w tzw. sieciowych sektorach gospodarki, do czego przyczynił się wzrost wydajności wynikający z deregulacji, która miała miejsce w ostatnich dwóch dekadach.

Spadkowi wzrostu wydajności w UE towarzyszył bezprecedensowy wzrost zatrudnienia. Słusznie nasuwa się więc pytanie, czy istnieje zależność między tymi dwoma zjawiskami.

Teoria możliwego konfliktu między wydajnością a zatrudnieniem znajduje pewne potwierdzenie w historii gospodarczej po drugiej wojnie światowej. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych Unia Europejska przeżywała okres względnie szybkiego wzrostu wydajności połączonego z powolnym wzrostem zatrudnienia – jednocześnie Stany Zjednoczone doświadczały spowolnienia wzrostu wydajności i szybkiego wzrostu liczby nowych miejsc pracy. W tym samym okresie gwałtowny wzrost cen ropy naftowej i związany z tym skokowy wzrost realnych kosztów pracy w wielu krajach UE (wynikający z przesunięcia na pracodawców ciężaru wyższych cen energii w postaci wyższych płac) doprowadził do zastąpienia czynnika pracy przez czynnik kapitału, co oznaczało, że szybki wzrost wydajności pracy szedł w parze z masowymi zwolnieniami. Interpretowanie tego zjawiska jako wyrazu konfliktu między wydajnością a zatrudnieniem jest w pewnej mierze właściwe, ale może również być mylące. Doświadczenia amerykańskie wydają się bowiem stać w sprzeczności z ideą takiego konfliktu między wydajnością a zatrudnieniem, jako że od połowy lat dziewięćdziesiątych w obu tych kategoriach kraj ten odnotowywał bardzo dobre wyniki. Znaczny wzrost wydajności dzięki innowacjom i lepszej organizacji pracy, który charakteryzował amerykańskie wyniki gospodarcze w ostatniej dekadzie, służył zwiększeniu wydajności zarówno pracy, jak i kapitału, w ten sposób pobudzając popyt na każdy z tych czynników produkcji. Innowacje nie okazały się więc w ogóle szkodliwe dla zatrudnienia i w normalnych warunkach nie będą mu szkodzić, chyba że struktury rynku pracy okażą się odporne na zmiany i przedsiębiorstwa nie otrzymają od rynku wystarczających sygnałów dostosowawczych.

Wzrost zatrudnienia może wiązać się z pewnym spadkiem wydajności, ale ma to jedynie niewielki wpływ na ogólna tendencję. Określone reformy rynku pracy, takie jak wprowadzenie elastycznych modeli czasu pracy i umów o pracę, a jednocześnie bardziej sprzyjających zatrudnieniu rozwiązań w zakresie negocjacji płacowych, może prowadzić do pewnego spadku wydajności w związku z zatrudnianiem mniej wydajnych grup siły roboczej i spadkiem wykorzystania kapitału na zatrudnionego. Zostało to w dużym stopniu potwierdzone przez analizy empiryczne, aczkolwiek efekt ten wydaje się być nieznaczny. W badaniach ekonometrycznych względny spadek wydajności przy danym wzroście zatrudnienia oszacowano na 10-40 %, podczas gdy obliczenia symulacyjne dokonane przy pomocy modelu ekonometrycznego QUEST Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych wskazują przy danym wzroście zatrudnienia na spadek wzrostu wydajności rzędu 20 %. Szacunki ekonometryczne wskazują, że działania polityczne służące polepszeniu perspektyw zatrudnienia wśród grup „marginalnych" – takie jak podatkowe zachęty do podejmowania pracy okresowej i w niepełnym wymiarze czasu, specjalne obniżki podatków dla pracowników niskokwalifikowanych i o niskich dochodach, dotacje do zatrudnienia, bezpośrednie programy tworzenia miejsc pracy oraz świadczenia, które uzupełniają otrzymywane wynagrodzenie – mogły doprowadzić do wzrostu zatrudnienia w latach 2001-2006 o nieco ponad 1 % w krajach, które wprowadziły w życie odpowiednie działania; negatywny wpływ na wzrost wydajności był ograniczony i wyniósł między ¼ a ½ %, czyli około 25 % wzrostu zatrudnienia. W niektórych krajach, np. w Hiszpanii i we Włoszech, negatywny wpływ na statystyki wydajności pracy mogło mieć zalegalizowanie dotychczasowych nielegalnych imigrantów.

Odnotowywane ostatnio zmiany w zakresie wydajności i zatrudnienia mają różne przyczyny, mogą jednak skutkować wzajemnie wzmacniającymi się pozytywnymi efektami w ramach kompleksowej strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Można to najlepiej osiągnąć poprzez działania polityczne służące wspieraniu „społeczeństwa wiedzy", które zajmuje ważne miejsce w politycznym programie Unii Europejskiej, o czym świadczy

strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia. W związku z tym państwa członkowskie włączyły do swoich krajowych programów reform cały szereg działań politycznych, przy pomocy których osiągnięty ma zostać większy wzrost ogólnej wydajności czynników produkcji. Działania te, które mają też jednocześnie służyć wspieraniu zatrudnienia, można podzielić na trzy główne grupy: *(i)* rozwój wiedzy; *(ii)* wzmocnienie konkurencji; oraz *(iii)* zwiększenie elastyczności.

i) Rozwój wiedzy **wymaga większych inwestycji w badania i rozwój oraz kapitał ludzki oraz polepszenia jakości tych inwestycji.** Celem polityki jest zmniejszenie dystansu dzielącego UE od USA pod względem nakładów na badania i rozwój oraz kapitał ludzki. Stany Zjednoczone przeznaczają niemal 3 % PKB na prace badawczo-rozwojowe i ponad 7 % PKB na edukację, zaś UE, odpowiednio, 2 % i 5 ½ %. Już przed przyjęciem strategii lizbońskiej w roku 2000 UE starała się rozwiązać ten problem, między innymi poprzez proces boloński, mający doprowadzić do stworzenia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego i porównywalności dyplomów uniwersyteckich. Celem europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego jest przezwyciężenie rozdrobnienia oraz zwiększenie zewnętrznych efektów inwestycji w badania i rozwój. Poza tym w ramach strategii lizbońskiej państwa członkowskie zobowiązały się do zwiększenia wydatków na badania i rozwój (przy czym większa część tego wzrostu będzie musiała przypaść na sektor prywatny, ponieważ różnica w poziomie wydatków na prace badawczo-rozwojowe między UE a USA jest najbardziej widoczna w tym sektorze), zmniejszenia liczby uczniów opuszczających szkoły bez świadectwa ich ukończenia, a także zwiększenia poziomu kwalifikacji siły roboczej.

Wspieranie z publicznych środków inwestycji w badania i rozwój oraz wykształcenie jest motywowane ich pozytywnym wpływem na poziom dobrobytu i wzrost gospodarczy. Obliczenia symulacyjne wykonane przy pomocy modelu QUEST potwierdzają, że działania na rzecz wsparcia inwestycji w badania i rozwój mogłyby znacznie zwiększyć wzrost gospodarczy i wzrost wydajności. Zwiększenie intensywności nakładów na badania i rozwój z 1,8 % PKB w roku 2005 do zakładanego w roku 2010 dla UE poziomu 2,6 % PKB (w oparciu o wartości docelowe określone przez państwa członkowskie w ich krajowych programach reform), oznaczałoby podwyższenie zarówno wzrostu gospodarczego, jak i wydajności o 0,2 punktu procentowego rocznie. Przy uwzględnieniu pozytywnych efektów transgranicznych wpływ ten mógłby być nawet dwa razy większy. Nawet jeśli miałoby to minimalny wpływ na ogólny poziom zatrudnienia, to nastąpiłoby przesunięcie zapotrzebowania na siłę roboczą z pracowników o niskich kwalifikacjach na pracowników wysokokwalifikowanych, a także do związanego z tym względnego wzrostu płac tych ostatnich ze względu na brak elastyczności podaży wysokokwalifikowanej siły roboczej w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

Skuteczność polityki w zakresie badań i rozwoju wymaga spełnienia określonych warunków wstępnych. W innym przypadku nie nastąpią wyżej wspomniane efekty pozytywne. Na przykład może pojawić się efekt substytucji, gdyż sektor prywatny może wykorzystać „oszczędności" na podatkach do obniżenia własnych kosztów. Jest również wątpliwe, czy państwo będzie w stanie dokonać lepszego niż sektor prywatny wyboru obiecujących projektów w zakresie badań i rozwoju, chociaż problem ten jest mniej istotny, jeśli wsparcie następuje w postaci zachęt podatkowych (a nie dotacji celowych). W przypadku zachęt podatkowych większe jest z kolei ryzyko zmniejszenia netto korzyści ekonomicznych, ponieważ państwo może subwencjonować inwestycje w prace badawczo-rozwojowe, które i tak zostałyby dokonane przez sektor prywatny. Te rodzaje ryzyka instytucjonalnego mogą mieć mniejsze znaczenie, jeżeli podmioty sektora prywatnego i publicznego działają w sprzyjających warunkach, obejmujących między innymi skuteczną ochronę praw własności intelektualnej, dobrze wykształconą i wysokokwalifikowaną siłę roboczą, właściwie

funkcjonującą konkurencję oraz ścisłe powiązania między badaniami naukowymi prowadzonymi przez sektor prywatny i przez sektor publiczny.

W całej Unii Europejskiej musi również istnieć skuteczny i wydajny system kształcenia. W niektórych państwach członkowskich systemy oświaty wydają się być bardzo niewydajne, skoro fakty wskazują, że inne państwa członkowskie osiągają te same rezultaty angażując znacznie mniej środków, lub innymi słowy, że przy wykorzystaniu tych samych zasobów możliwe jest osiągnięcie lepszych wyników. Jest to szczególnie niepokojące z tego względu, iż kapitał ludzki sam w sobie stanowi nie tylko istotny czynnik determinujący jakość siły roboczej i wydajność, ale również dlatego, że może on zwiększyć potencjał innowacyjny całej gospodarki. Zwłaszcza kraje o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego – a należy do nich wiele państw członkowskich UE – muszą zwiększyć swoje zdolności do przejmowania nowych technologii, co wymaga znacznych wysiłków na rzecz utrzymania, a tam gdzie to możliwe również poprawy, jakości systemu edukacyjnego, w szczególności szkolnictwa wyższego.

***ii) Konkurencja* odgrywa kluczową rolę zarówno dla poziomu, jak i dla stopy wzrostu wydajności.** Rynki, na których możliwa jest konkurencja, wywierają na przedsiębiorstwa presję na ciągłe innowacje i sprzyjają ciągłej wymianie działających na nich podmiotów poprzez ułatwianie wejścia na rynek konkurencyjnym podmiotom i opuszczenia rynku przez podmioty, które nie potrafią sprostać konkurencji. Nieuzasadniona wydaje się obawa, że silna konkurencja powstrzymuje przedsiębiorstwa od innowacji w związku z faktem, iż presja na marże zysku utrudnia generowanie niezbędnych do tego środków, nawet jeśli dostępne dane sugerują, że najbardziej innowacyjne przedsiębiorstwo na rynku ma na nim zazwyczaj dominującą pozycję. Polityka UE na rzecz wzmocnienia konkurencji jest prowadzona trzytorowo i nawet jeśli jej zasadniczym celem nie jest wzrost wydajności, to nie ulega jednak wątpliwości, że się do tego przyczynia. W pełni funkcjonujący rynek wewnętrzny prowadzi do wzrostu wydajności poprzez konfrontowanie przedsiębiorstw z międzynarodową konkurencją, umożliwienie osiągania korzyści skali (w tym w zakresie prac badawczo-rozwojowych), a także ułatwienie transgranicznego transferu technologii i know-how w zakresie zarządzania. Jak już wspomniano, liberalizacja i regulacja sieciowych sektorów gospodarki, takich jak telekomunikacja, energia elektryczna, gaz, usługi pocztowe oraz transport kolejowy, drogowy i lotniczy, przyczyniły się do wzrostu wydajności. Wreszcie polityka konkurencji sensu stricto pomogła co najmniej częściowo zlikwidować bariery utrudniające wejście na rynek oraz doprowadziła do zwiększenia kosztów praktyk mających na celu ograniczenie konkurencji.

Empiryczne badania potwierdzają zakładane pozytywne efekty otwarcia rynków na konkurencję w zakresie wydajności i wzrostu gospodarczego, ale również zatrudnienia. Obliczenia symulacyjne wykonane przy użyciu modelu QUEST celem oszacowania wpływu poszczególnych obszarów polityki potwierdzają konieczność zagwarantowania konkurencji we wszystkich sektorach gospodarki. Modelowe obliczenia makroekonomicznego wpływu reform rynków produktowych, które miały miejsce w latach 1995-2003, pozwalają szacować pozytywny wpływ na PKB w wysokości niemal 1½ %, z czego 1 % przypada na wzrost zatrudnienia, a ½ % na wzrost wydajności pracy. To kolejny dowód na to, że działania ukierunkowane na wzrost wydajności mogą mieć również pozytywny wpływ na zatrudnienie, co oznacza, że zakładany czasami konflikt między celami w zakresie zatrudnienia a celami w zakresie wydajności stanowi wynik błędnego rozumowania.

***iii) Zwiększenie elastyczności* jest niezbędne dla płynnego dostosowania struktur produkcji do dalszej specjalizacji i dywersyfikacji w nowych obszarach o względnych**

przewagach konkurencyjnych. Przesunięcie „granicy technologicznej”, które jest niezbędne do utrzymania pozycji konkurencyjnej w skali światowej, dokonuje się kosztem konieczności dokonania zmian strukturalnych w gospodarce. Decydujące znaczenie ma w związku z tym zdolność dostosowawcza gospodarki, nie tylko celem zapewnienia możliwości amortyzowania negatywnych wpływów bez skutków ubocznych w postaci trwałej dekoniunktury, ale również zagwarantowania czerpania maksymalnych korzyści ze zmian technologicznych. Zdolność dostosowawcza gospodarek szeregu państw członkowskich UE wydaje się być jednak ograniczona – w odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych, w przypadku których szacuje się, że nawet połowa łącznego wzrostu wydajności przypada na realokację zasobów do innowacyjnych obszarów działalności. Innym hamulcem dla możliwości dostosowania gospodarki UE do zmian technologicznych jest ograniczona elastyczność instytucji i przepisów na rynku pracy. W szczególności nadmiernie surowe przepisy dotyczące rozwiązywania stosunku pracy oraz zbyt wysokie płace minimalne mogą przeciwdziałać pożądanej mobilności siły roboczej. Ogólnie rzecz biorąc, strukturalne ograniczenia w dostępie do rynku oraz możliwościach ekspansji przedsiębiorstw przyczyniają się do wzrostu dystansu pomiędzy UE a USA pod względem wydajności.

W ostatnich latach państwa członkowskie UE zapoczątkowały działania mające służyć zwiększeniu mobilności przedsiębiorstw i pracowników, jednakże konieczne jest podjęcie dalszych działań na szeroką skalę. Dotychczas działania te koncentrowały się głównie na zmniejszeniu kosztów administracyjnych dla nowych podmiotów na rynku oraz poprawie dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do źródeł finansowania. W szeregu państw członkowskich dokonano ponadto zmian przepisów dotyczących upadłości i likwidacji przedsiębiorstw, tak by wspierać gotowość do podejmowania większego ryzyka. Należy jednak zastrzec, że działania podejmowane specjalnie pod kątem przedsiębiorstw określonej wielkości (zazwyczaj małych i średnich), takie jak np. niższe składki na ubezpieczenia społeczne w przypadku liczby pracowników nieprzekraczającej określonego progu, mogą zniechęcać je do rozwoju powyżej tego progu, bo wiąże się to z utratą możliwości otrzymania wsparcia – jest to tym bardziej kosztowne, że wydajność nowych przedsiębiorstw na ogół znacznie rośnie wraz z ich ekspansją. Produkt krajowy brutto mógłby wzrosnąć łącznie o 1 %, gdyby obciążenie wszystkich europejskich przedsiębiorstw kosztami administracyjnymi, szacowane obecnie na 3-4 % PKB, udało się obniżyć o jedną czwartą. Zlikwidowanie przeszkód stojących na drodze do geograficznej i zawodowej mobilności pracowników będzie również korzystne dla bardziej wydajnej alokacji zasobów i zwiększy potencjalny wzrost; jeśli zaś ma się powieść przejście na gospodarkę opartą na wiedzy, towarzyszyć mu musi zwrot w kierunku uczenia się przez całe życie.

2. WNIOSKI ORAZ ZASADNICZE KONSEKWENCJE DLA POLITYKI

Konieczna jest zmiana nastawienia. Globalizacja oraz rewolucja związana z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi spowodowały, że rację bytu straciło wiele szeroko rozpowszechnionych dotychczas poglądów, jak np. że jedynie duże kraje i duże przedsiębiorstwa mogą być liderami technologicznymi, albo że handel jest najważniejszym kanałem rozpowszechnienia technologii. W rzeczywistości okazuje się, że w szczególnych dziedzinach małe kraje mogą pełnić rolę technologicznego lidera, że nowe technologie są często opracowywane i wprowadzane na rynek przez niewielkie firmy, które dopiero co rozpoczęły działalność, oraz że głównie międzynarodowa mobilność naukowców i kapitału – a nie handel – stanowi główny kanał rozpowszechnienia technologii.

Coraz bardziej powszechna jest zgoda co do tego, jakie czynniki hamują wzrost wydajności i jakie działania są konieczne do jego zwiększenia. Ograniczenia w odniesieniu do rynków pracy i rynków produktowych, brak otwarcia na zagraniczne inwestycje bezpośrednie, bariery w dostępie do rynków oraz dla powstawania i rozpowszechniania nowych technologii mogą stanowić istotną przeszkodę dla wzrostu wydajności w perspektywie długoterminowej. Sprzyjająca konkurencji regulacja rynków produktowych, badania i rozwój oraz jakość kapitału ludzkiego mogą przyczynić się do zintensyfikowania wzrostu ogólnej wydajności czynników produkcji. Jednocześnie należy pamiętać o nadrzędnych celach i zaletach przepisów prawnych i regulacji; regulacja może wręcz służyć jako impuls dla innowacji (np. w przypadku ekoinnowacji lub poprzez ustanowienie standardów dzięki programom „top-runner" i wspieranie w ten sposób energii ze źródeł odnawialnych lub produktów energooszczędnych).

Rozwiązanie problemu powolnego wzrostu wydajności u jego źródeł pozostaje jednym z najbardziej pilnych i złożonych wyzwań polityki gospodarczej, przed którymi stoi Unia Europejska. Strategie na rzecz zwiększenia tempa wzrostu wydajności muszą być realizowane w sposób kompleksowy, tak by ułatwić dostosowanie się do szybko zmieniającego się otoczenia gospodarczego na świecie oraz uwzględnić towarzyszące tym procesom żądania zwiększenia konkurencyjności. Jednocześnie działania polityczne na rzecz wzrostu wydajności mogą pomóc europejskim państwom dobrobytu w uporaniu się ze społecznymi, gospodarczymi i budżetowymi wyzwaniami związanymi ze starzeniem się społeczeństwa. Ułatwią one również dostosowanie do negatywnych aspektów zmian pod względem konkurencyjności zachodzących w strefie euro.

Główne cele odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia pozostają aktualne i powinny być energicznie realizowane również w trakcie kolejnego cyklu. Ponieważ efekty dotychczasowych reform powoli zaczynają być widoczne, tym ważniejsze jest dalsze skupienie uwagi na zwiększeniu nakładów na badania i rozwój oraz innowacje, na bardziej dynamicznym otoczeniu dla przedsiębiorstw, zwiększeniu szans na zatrudnienie oraz inwestycji w kapitał ludzki, a także na kwestiach energii i zmian klimatu.

Szereg zasadniczych działań politycznych może w istotny sposób przyczynić się do wyższego wzrostu wydajności w Unii Europejskiej. Leżąca u podstaw niniejszego komunikatu analiza wskazuje, że celem muszą być przy tym:

- ***Większe nakłady na badania i rozwój.*** Działania powinny mieć w szczególności na uwadze inwestycje prywatne, które powinny być wspierane przez formy finansowania o bardziej rynkowym charakterze, takie jak kapitał ryzyka. Zachęty podatkowe mogą stanowić istotny element takiej polityki, ale należy starać się ograniczyć zmniejszenie netto korzyści ekonomicznych i zagwarantować uzupełniający charakter tego rodzaju zachęt. Konieczne jest ściślejsze powiązanie badań naukowych prowadzonych przez sektor prywatny i przez sektor publiczny, w połączeniu z bardziej skuteczną ochroną praw własności intelektualnej.

- ***Instytucje naukowo-badawcze i edukacyjne o światowej renomie.*** Wysokiej klasy specjaliści na stanowiskach menedżerskich i w badaniach naukowych pomogą gospodarce osiągnąć wysokie wskaźniki innowacyjności i rozpowszechnienia nowych technologii. Zintensyfikowanie działalności badawczo-rozwojowej wymaga większej liczby wysokokwalifikowanych naukowców, gdyż w innym przypadku wzrost zapotrzebowania na odpowiednie umiejętności doprowadzi jedynie do wzrostu kosztów płac i będzie wypierał inwestycje w pozostałych obszarach. Realizowane w ramach procesu bolońskiego

inicjatywy na rzecz ujednolicenia dyplomów uniwersyteckich i stworzenia europejskiej przestrzeni badawczej powinny przyczynić się do większej dynamiki w zakresie pilnie potrzebnej międzynarodowej mobilności wykwalifikowanych naukowców. Oprócz specjalnych działań w obszarze badań naukowych również inicjatywy na rzecz wprowadzenia europejskiej „błękitnej karty" (za wzorem amerykańskiej „Green Card") mogłyby zwiększyć atrakcyjność UE dla wykwalifikowanych migrantów. Konieczne jest zlikwidowanie braków wydajności w systemach oświaty niektórych krajów oraz osiąganie lepszych wyników w procesach kształcenia. Niezbędne jest dostosowanie systemów kształcenia ogólnego i zawodowego, tak by mogły one lepiej uwzględniać potrzeby gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy.

- ***W pełni funkcjonujący, otwarty i konkurencyjny wspólny rynek.*** Aktywne zwiększenie możliwości wchodzenia nowych przedsiębiorstw na rynki, w szczególności poprzez liberalizację sektora usług, w którym potencjał dla zwiększenia wydajności wydaje się być największy, stanowi klucz do zwiększenia innowacji. Bardziej elastyczne i mniej biurokratyczne ramy regulacyjne i instytucjonalne, umożliwiające łatwe wejście na rynek oraz zaprzestanie na nim działalności, mogą przyczynić się do stworzenia dynamicznego i konkurencyjnego otoczenia dla przedsiębiorstw. Jest to najbardziej konieczne w sektorze usług, a zwłaszcza w handlu detalicznym. Jako przykład może pod tym względem służyć wzrost wydajności osiągnięty w ostatnich dwóch dekadach dzięki deregulacji sieciowych sektorów gospodarki. Nadrzędnym bowiem celem strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia jest stworzenie ram regulacyjnych, które są przejrzyste, skuteczne i proporcjonalne do wymagań, oraz zlikwidowanie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych będących hamulcem wzrostu i innowacji.

- ***Zintegrowana koncepcja zwiększenia elastyczności i zabezpieczenia społecznego na rynku pracy.*** Nowoczesna polityka społeczna i polityka na rynku pracy może pogodzić dążenie do wydajności z aspektami sprawiedliwości. Strategie w zakresie „flexicurity" (czyli połączenia elastyczności rynku pracy z bezpieczeństwem socjalnym) powinny być formułowane i realizowane w taki sposób, aby wspierać zatrudnienie i mobilność siły roboczej poprzez następujące cztery, wzajemnie wzmacniające się czynniki: (i) elastyczne i przewidywalne warunki umów o pracę, (ii) kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, (iii) skuteczna aktywna polityka na rynku pracy, oraz (iv) odpowiednie systemy zabezpieczenia dochodów.

- ***Jakościowa poprawa stanu finansów publicznych.*** Nie tylko konieczność poprawy konkurencyjności, obawa o długoterminową stabilność finansów publicznych i coraz częstsze żądania podatników dotyczące bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych, ale również potrzeba ponownego przemyślenia zakresu interwencji państwa w gospodarkę sprawiają, że podejmowane są starania o to, by budżety były w większej mierze skupione wokół działań służących zwiększeniu tempa wzrostu, zaś system podatkowy i alokacja zasobów w ramach sektora publicznego były ukierunkowane na wzrost wydajności i skuteczności. Obejmuje to między innymi modernizację administracji publicznej, co może mieć decydujące znaczenie dla kontroli wydatków publicznych i konsolidacji budżetowej. Osiągnięcie i utrzymanie solidnego stanu finansów publicznych poprzez unikanie wypierania oszczędności prywatnych celem finansowania deficytów publicznych stanowi samo w sobie niezbędny warunek wysokich i trwałych inwestycji kapitałowych sektora prywatnego.

Nawet jeżeli liczne aspekty tego podejścia zostały w ostatnich latach zapowiedziane w programach reform poszczególnych państw członkowskich UE, a w niektórych przypadkach

zostały już również wprowadzone w życie, **konieczna dla całościowego sukcesu zmiana nastawienia musi zostać pogłębiona zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Dzięki kompleksowej strategii, która łączy aspekty wydajności i sprawiedliwości, obywatele powinni mieć możliwość uzyskania umiejętności, pomocy i zachęt, których potrzebują dla osiągnięcia sukcesu w zmieniającym się świecie.**

Strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia może służyć jako skuteczny instrument kierowania tym procesem przemian, które są niezbędne dla zwiększenia potencjału wzrostu wydajności w Europie.