

Program do gruntownej reformy

## Strategia lizbońska nie spełnia pokładanych w niej nadziei

Po pięciu latach realizacji strategii lizbońskiej nikt już nie szczędzi jej krytyki. Do grobu odesłał ją nawet jej ojciec, Romano Prodi, stwierdzając, iż jest martwa. Zbliży się jednak próba reanimacji strategii - w marcu 2005 r. podejmie ją Rada Europejska.



W całej Unii Europejskiej strategia lizbońska stała się w zeszłym roku chłopcem do bicia. Wielu wyśmiewa jej cel, jakim było zbudowanie przez UE najbardziej konkurencyjnej gospodarki w świecie. W Polsce porównuje się ją do słynnego "doganiania Japonii". W podobnym tonie wypowiada się wielu europejskich polityków i ekonomistów.

Czy jednak martwa jest strategia, czy raczej pewna jej koncepcja, według której gospodarkę Unii wystarczy tylko częściowo zreformować, zwiększyć nakłady na badania, Internet, "rozluźnić" nieco rynki pracy i systemy zabezpieczeń społecznych, żeby ruszyła ona z kopyta? Ta koncepcja zakładała, iż się utrzymać wysoką konkurencyjność i prawie niezmienny europejski model społeczny. Jej odzwierciedleniem były trzy wymiary strategii: ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. Miarami ich realizacji uczyniono nie tylko zdolność wzrostu gospodarczego, ale też zapewnienie "sprawiedliwej dystrybucji dochodów" czy realizację protokołu z Kioto.

### Nadmiar priorytetów i nieefektywność

Obfitość priorytetów i wymiarów strategii okazała się jednak równoznaczna z brakiem jakichkolwiek priorytetów, a jej realizacja była nieefektywna. Dziś, po prawie pięciu latach od rozpoczęcia reform, nie zmniejszyła się luka rozwojowa między dawną unijną "piętnastką" a USA. UE jest jednak bogatsza o doświadczenia pięcioletniego eksperymentu. Jest to o tyle ważne, iż odczarowały one wiele naiwnych pomysłów na zapewnienie modelowi europejskiemu konkurencyjności i przybliżyły Unię do zmiany definicji strategii - a być może też do przyjęcia bardziej realistycznego pakietu reform.

Jaka więc winna być ta zdefiniowana na nowo strategia lizbońska na lata 2005 - 2010? W odpowiedzi na to pytanie pomocna może być świadomość, że trzy czwarte luki rozwojowej pomiędzy Unią a USA to skutek niższych wskaźników zatrudnienia w UE i krótszego czasu pracy. W ciągu godziny Europejczyk wytwarza dobra i usługi warte 93 proc. tego, co wytworzy Amerykanin. Jednak Europejczyk pracuje krócej bądź w ogóle nie pracuje, utrzymując się z pomocy społecznej. W efekcie dochód narodowy przypadający na mieszkańca Unii stanowi tylko 70 proc. jego poziomu w USA.

Tak więc główną słabością Europy okazują się nie problemy z gospodarką opartą na wiedzy - co sugerowało wiele analiz, które legły u podstaw strategii - ale problemy z rynkami pracy. Te zaś, jak wskazuje wiele badań, są następstwem typowych dla "modelu europejskiego" nadmiernie rozwiniętych systemów redystrybucji dochodów oraz nadmiernej ochrony zatrudnienia. Te pierwsze skłaniają Europejczyków do niepodejmowania pracy, te drugie zniechęcają natomiast europejskich pracodawców do tworzenia miejsc pracy.

Niestety, z ideologicznych względów rozwiązanie tych problemów jest w strategii lizbońskiej najslabiej zaplanowane, gdyż oznaczałoby ono, de facto, demontaż europejskiego modelu społecznego, którego ochronę do niej wpisano.

### Mniej ideologii, więcej elastyczności

Jaka więc winna być strategia lizbońska po tej weryfikacji? Głównym założeniem przy jej

modyfikacji winno być odideologizowanie. Warunkiem tego jest natomiast porzucenie próby przemycenia w programie reform gospodarczych wielu pozaekonomicznych celów, które rozmywiają rozsądny plan reform i czynią z niego jeszcze jedną szczytną deklarację, pod którą wszyscy mogą się podpisać, a której nikt nie zrealizuje.

Odideologizowaniu strategii winno towarzyszyć przyjęcie zasady, iż lista jej priorytetów winna być możliwie najkrótsza, a cele - możliwe do zmierzenia.

Najważniejszym celem zmodyfikowanej strategii musi stać się uwolnienie europejskich zasobów ludzkich i kapitału ludzkiego. Żeby tak się stało, priorytetem musi być reforma rynków pracy oraz przejście zasady, że bezpieczeństwo zatrudnienia opiera się na łatwości tworzenia nowych miejsc pracy, a nie ochronie już istniejących, często nieefektywnych stanowisk.

Warunkiem tego są elastyczne regulacje rynków pracy i mniejsze opodatkowanie płac. Europejczykom nie może opłacać się życie z zasiłków. Tym mianom musi towarzyszyć zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki, gdyż poziom wykształcenia w wielu krajach europejskich też jest źródłem ich słabości.

Równie ważne jest uwolnienie europejskiego potencjału przedsiębiorczości. To z kolei zależy od doprowadzenia do końca procesu tworzenia Jednolitego Rynku, obejmującego również usługi, i obniżenia barier w funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Niezbędna jest więc dalsza integracja różnych rynków (także finansowych) oraz ich deregulacja.

### **Reforma wydatków publicznych**

Odzwiedzieniem tych wszystkich zmian musi wreszcie być reforma wydatków publicznych. To finanse publiczne odzwiedzielają stan instytucji. Nie można mówić o zmniejszeniu obciążeń przedsiębiorstw, niższym opodatkowaniu pracy czy ograniczeniu regulacji gospodarki przez państwo bez istotnego okrojenia wydatków publicznych. Mniejsze systemy finansów publicznych i mniejsze transfery dochodów oznaczają mniejsze wydatki, a to właśnie stanowi warunek redukcji obciążeń podatkowych.

Skuteczna realizacja takich reform wymaga od Unii wzmocnienia ich monitoringu i koordynacji, a także wsparcia reform. Monitoring winno zapewnić ustalenie sposobów pomiar realizacji strategii, które pozwolą ocenić stopień reform strukturalnych i regulacyjnych (np. poziomu ochrony zatrudnienia, barier wejścia na rynki, poziomu i struktury wydatków publicznych itp.). Koordynację wzmocnić winno wpisanie strategii w proces realizacji polityki ekonomicznej w UE, włącznie z coroczną szczegółową oceną jej wprowadzania przez Komisję Europejską.

Wolę reform można natomiast wspierać przez presję na kraje "zapóźnione", wsparcie pozarządowych koalicji na rzecz reform, a także przyzwolenie na konkurencję systemów w ramach Unii, a w tym konkurencję podatkową.

### **MARIUSZ-JAN RADŁO**

*Autor jest wicedyrektorem Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej, pracownikiem IBnGR i SGH.*

---