

WZROST GOSPODARCZY CZY BEZPIECZEŃSTWO SOCJALNE?

W STRONĘ KONKURENCYJNEGO MODELU
SPOŁECZNO-EKONOMICZNEGO
DLA UNII EUROPEJSKIEJ

Przekład

Witold Czartoryski

Redakcja naukowa

Wojciech Bieńkowski

Mariusz-Jan Radło



WYDAWNICTWO NAUKOWE PWN

WARSZAWA 2010

Nowe wyzwania dla Modelu Europejskiego i jak im sprostać

Karl Aiginger¹

7.1. Wprowadzenie

Rozczarowujące tempo wzrostu w Europie od początku lat dziewięćdziesiątych i uporczywie wysokie bezrobocie skłaniają do postawienia pytania, czy określone szczególnie cechy europejskiego modelu społecznego nie zahamowały nadrobienia przez Europę dystansu dzielącego ją od Stanów Zjednoczonych. Niniejszy rozdział definiuje charakterystyczne cechy europejskiego modelu społeczno-gospodarczego i różnice między jego odmianami występującymi w różnych krajach europejskich [Aiginger, Guger, 2006a, b]. Następnie, wyjaśnia, jakie strategie i zmiany w polityce były powodem, że kraje te osiągały większe sukcesy w ciągu ostatnich 10–15 lat, po kryzysach lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, a nawet na początku lat dziewięćdziesiątych. W szczególności zwraca uwagę na wskaźniki zdolności dostosowawczych, które mogą wyjaśnić dlaczego gospodarki te odnosiły tak znaczące sukcesy w okresie nasilonej globalizacji. Niniejszy tekst ma następującą strukturę: w podrozdziale 7.2 zdefiniowano europejski model społeczno-gospodarczy i jego odmiany. Następnie podrozdział 7.3 porównuje wyniki różnych odmian tego modelu w długim i w krótkim okresie. Podrozdział 7.4 przedstawia strategię tych państw europejskich, które odnoszą sukcesy, wyodrębniając pięć elementów zmian polityki gospodarczej od czasu lat dziewięćdziesiątych. W podrozdziale 7.5 jest analizowana zdolność przystosowania się do zmian państw skandynawskich i możliwe bloki reform w państwach położonych na kontynencie. Podrozdział 7.6 jest streszczeniem całej argumentacji.

¹ Alois Guger, Gunther Tichy i Ewald Walterskirchen zechcą przyjąć od Autora słowa podziękowania za uwagi krytyczne, a Dagmar Guttmann i Karolina Trębicka – wyrazy uznania za pomoc w pracach badawczych.

7.2. Model Europejski: jego odmiany i wyniki

Kraje europejskie mają pewne wspólne cechy charakterystyczne. Podchodząc pragmatycznie, definiujemy europejski model społeczno-gospodarczy, odwołując się do kategorii odpowiedzialności, regulacji i redystrybucji [Aiginger, Guger, 2006a, b]:

- odpowiedzialność: występuje dosyć duża odpowiedzialność społeczeństwa za dobrobyt jednostek, osłaniająca je przed ubóstwem oraz zapewniająca pomoc w razie choroby, inwalidztwa, bezrobocia i starości; społeczeństwo aktywnie promuje i często zapewnia kształcenie i ochronę zdrowia, wspiera rodziny albo poprzez transfery środków pieniężnych, albo poprzez zapewnianie opieki i mieszkań;

- regulacja: stosunki pracy są zinstytucjonalizowane; opierają się na dialogu społecznym, prawie pracy i układach zbiorowych. Stosunki związane z działalnością gospodarczą są dosyć mocno regulowane i są częściowo kształtowane przez partnerów społecznych na szczeblu branży lub firmy. Istnieją regulacje administracyjne i ekonomiczne dotyczące rynków produktów. Nowo uruchamiane przedsiębiorstwa uzależnione są od pozwoleń, a częściowo od kwalifikacji właścicieli lub kierownictwa;

- redystrybucja: transfery, pomoc finansowa i usługi socjalne są dostępne dla wszystkich grup społecznych; zróżnicowanie dochodów jest ograniczone wskutek redystrybucyjnych transferów finansowych, opodatkowania dochodów oraz podatków od majątku i od spadków.

Model Europejski jest zatem czymś więcej niż li tylko modelem socjalnym w wąskim znaczeniu. W istocie wywiera on także wpływ na produkcję, zatrudnienie i produktywność, a tym samym na wzrost i konkurencyjność, oraz na wszelkie inne cele polityki gospodarczej. Co więcej, model europejski wpływa na stosunki społeczne, instytucje kultury i zachowania, uczenie się oraz tworzenie i rozpowszechnianie wiedzy. Wreszcie, a to jest szczególnie istotne dla niniejszego opracowania, określa on zdolność do radzenia sobie z zewnętrznymi szokami i zmianami, takimi jak globalizacja. Wolę zatem mówić o europejskim modelu społeczno-gospodarczym niż tylko o modelu socjalnym.

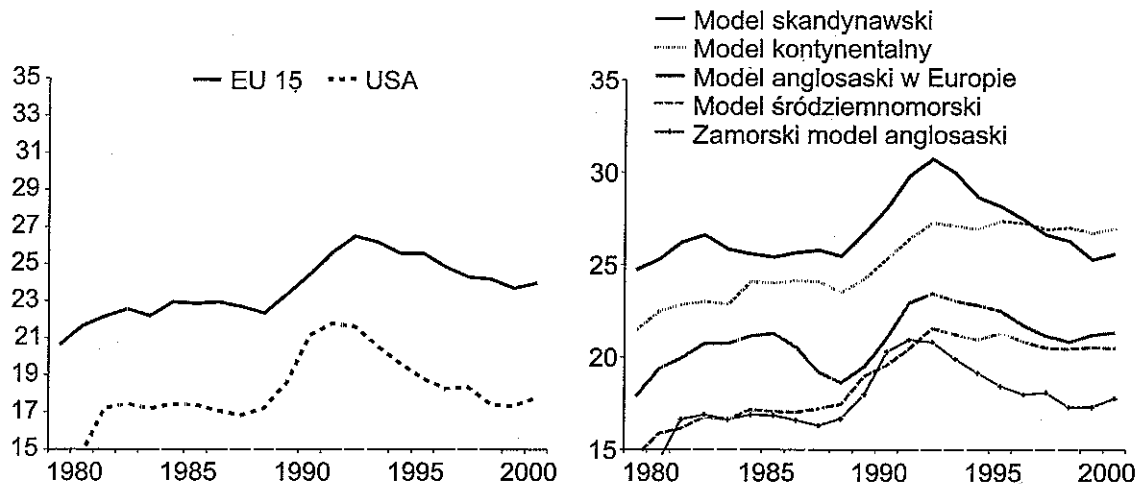
Równie ważne jak elementy wspólne są różnice między państwami. Przyjęło się różnicować pomiędzy modelem skandynawskim oraz modelem kontynentalnym, określanym również jako model korporacyjny, a czasem też jako model nadreński, a modelem anglosaskim albo liberalnym, znajdującym zastosowanie w tych krajach, w których występuje mniej interwencji w stosunku do rynku, transfery są niewielkie, natomiast istnieje celowo ukierunkowana pomoc dla osób ubogich. Ponadto przypisuje nazwę „modelu śródziemnomorskiego” państwom Południa Europy, w których wciąż jeszcze niski poziom wydatków występuje w połączeniu z istniejącymi sieciami związków rodzinnych. Piąty model, jeszcze nierozwinięty, złożony z nowych państw członkowskich, może wyłonić się w przyszłości. W krajach tych niektóre instytucje społeczne zostały utworzone dopiero po transformacji; brakuje im środków finansowych na wszechstronny system zabezpie-

czenia społecznego, lecz są one zmuszone do nadrobienia dystansu w stosunku do „starych” państw członkowskich Unii Europejskiej i w ciągu ostatnich 10 lat osiągnęły w tym względzie znaczące sukcesy. Ten piąty model nazwę zatem modelem nadrobiania dystansu. Poza Europą, model amerykański cechuje się niższym poziomem wydatków społecznych i niskim zakresem regulacji, dzieląc te cechy charakterystyczne z liberalnym modelem w Europie. Grupuję więc Kanadę, Australię i Nową Zelandię w anglosaskim modelu zamorskim. Również Japonia, podobnie jak inne uprzemysłowione gospodarki azjatyckie, pozostaje poza zakresem niniejszych rozważań.

Model skandynawski jest najbardziej rozbudowany, z mocnym naciskiem na redystrybucję; świadczenia socjalne są w nim finansowane z podatków. Model ten opiera się na ścisłej współpracy instytucji z administracją rządową. Związki zawodowe są mocno zaangażowane w administrowanie ubezpieczeń od bezrobocia i szkolenie, a model ten charakteryzuje aktywna polityka względem rynku pracy i wysoki poziom zatrudnienia. Model kontynentalny kładzie nacisk na zatrudnienie i płace jako podstawę transferów socjalnych. Transfery takie finansowane są poprzez składki wnoszone przez pracodawców i pracowników. Ważną rolę odgrywają partnerzy społeczni, a negocjacje płacowe są scentralizowane. Redystrybucja i włączanie osób wykluczonych pozostających autsajderami nie stanowi tu wysokiego priorytetu programowego. Model anglosaski podkreśla odpowiedzialność jednostek za ich własny los, rynek pracy nie jest w nim regulowany, dosyć ambitna jest w nim natomiast polityka konkurencji. Transfery socjalne są tu mniejsze niż w innych modelach, są bardziej celowo skoncentrowane i uzależnione od sytuacji materialnej beneficjentów. Stosunki pracy są zdecentralizowane i negocjacje warunków zatrudnienia mają miejsce głównie na szczeblu przedsiębiorstwa. W krajach śródziemnomorskich transfery socjalne są niewielkie; rodzina nadal odgrywa tam poważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa i schronienia. Związki zawodowe i przedstawiciele pracodawców pełnią ważną rolę w dosyć scentralizowanym procesie negocjacji warunków pracy i płacy. Wskaźniki aktywizacji zawodowej, zwłaszcza kobiet, są tam niskie.

Model skandynawski praktykowany jest w pięciu krajach, w tym w trzech krajach o najlepszych ogólnych wynikach na przestrzeni ostatnich 15 lat – Danii, Finlandii i Szwecji. Aiginger [2005b] określa je jako trzy państwa wiodące, ale model ten jest także stosowany w Norwegii i w Holandii. Włączenie Holandii do tej grupy stanowi wybór najbardziej kontrowersyjny, ponieważ model niderlandzki jest mniej ambitny, wykazuje mniej redystrybucji i kładzie mniejszy nacisk na równość kobiet i mężczyzn, przynajmniej w okresie do lat dziewięćdziesiątych². W modelu kontynentalnym grupuję Francję, Niemcy i Włochy, trzy duże kraje kontynentalne, oraz Belgię i Austrię jako dwa państwa wysokiego tempa wzrostu, o przodującej pozycji pod względem wielkości PKB na

² Niektórzy autorzy klasyfikują Holandię jako członka grupy o modelu kontynentalnym.



W przypadku podgrup i UE 15 przyjęto średnią ważoną z poszczególnych państw.

Rysunek 7.1. Wydatki socjalne jako procent PKB

Źródło: OECD

jednego mieszkańca³. Uderzające jest to, że typologia modelu socjalnego powoduje zgrupowanie Niemiec i Francji w tej samej kategorii. Gdy analizuje się je pod względem stopnia interwencji, wysokiej we Francji, niskiej w Niemczech, typu polityki przemysłowej, sektorowej we Francji, a horyzontalnej w Niemczech, znaczenia polityki nacjonalizacji i konkurencji, w ramach której Francja faworyzuje tzw. narodowych czempionów, natomiast w Niemczech polityka konkurencji przypomina mityczny święty Graal, to tym dwóm państwom byłbym skłonny przypisać odmienne podejścia polityczne. Niemniej jednak w literaturze przedmiotu panuje zgoda, gdy chodzi o zaliczenie Francji i Niemiec do tej samej grupy modelu socjalnego. Istnieje w pewnej mierze spór o to, czy Włochy bardziej wpisują się do tej grupy, czy też do grupy śródziemnomorskiej. Skoro umieściłem Włochy w grupie kontynentalnej, to model śródziemnomorski obejmuje Hiszpanię, Portugalię i Grecję. Model anglosaski reprezentuje w Europie Wielka Brytania. Gdy chodzi o niski stopień regulacji i system socjalny, Irlandia wykazuje pewne podobieństwo do Wielkiej Brytanii, lecz polityka interwencji była tam dosyć nasiloną, co stanowi typową cechę kraju nadrabiającego dystans. Do głównych przykładów takiej interwencji należą: wysoki udział napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, niskie opodatkowanie przedsiębiorstw oraz polityka regionalna zapewniająca wsparcie dla małych i średnich firm. W Europie strategie takie stanowią obecnie paradygmat gospodarek nadrabiających zapóźnienie. Poza Europą grupują Kanadę, Stany Zjednoczone, Nową Zelandię i Australię pod nazwą zamorskiego modelu anglosaskiego. Tabela 7.1 przedstawia zestawienie wyników tych różnych modeli.

³ Co ciekawe, co najmniej cztery spośród sześciu państw założycielskich Unii Europejskiej należą do tej grupy. Holandia stanowi przypadek graniczny między modelem kontynentalnym i skandynawskim, a Luksemburg plasuje się między modelem kontynentalnym i anglosaskim

Tabela 7.1. Wyniki gospodarcze: krótko- i długofalowy wzrost PKB

	1960/1990 1990/2005 Roczna stopa wzrostu w %		Stopa bezrobocia 1990 2005		Stopa zatrudnienia 1990 2005	
	<i>Model skandynawski</i>	3,3	2,3	4,7	5,6	73,3
Dania	2,7	2,2	7,2	4,6	76,4	77,2
Finlandia	3,9	2,0	3,2	8,4	73,9	68,6
Holandia	3,4	2,2	5,8	5,1	64,9	73,6
Szwecja	2,9	2,0	1,7	6,8	83,0	73,7
Norwegia	3,9	3,2	5,2	4,0	74,8	77,7
<i>Model kontynentalny</i>	3,5	1,7	7,3	8,9	64,1	66,2
Niemcy	3,2	1,7	6,2	9,5	69,6	70,0
Francja	3,8	1,9	8,5	9,6	61,2	63,8
Włochy	3,9	1,3	8,9	7,7	57,4	62,0
Belgia	3,4	1,9	6,6	8,0	58,3	61,8
Austria	3,5	2,2	3,1	5,2	74,6	74,8
<i>Model anglosaski w Europie</i>	2,6	2,7	7,3	4,6	70,7	71,9
Irlandia	4,1	6,5	13,4	4,3	54,6	68,6
Wielka Brytania	2,5	2,4	6,9	4,6	71,8	72,1
<i>Model śródziemnomorski</i>	4,6	2,8	11,0	9,1	55,7	63,6
Grecja	4,5	3,0	6,4	10,4	54,7	55,0
Portugalia	4,8	2,1	4,8	7,4	70,0	70,5
Hiszpania	4,6	2,9	13,1	9,2	53,2	64,1
<i>Model anglosaski – zamorski</i>	3,6	3,1	5,7	5,2	72,0	72,9
Stany Zjednoczone	3,5	3,1	5,5	5,1	72,3	72,9
Kanada	4,0	2,8	8,1	6,8	71,2	74,1
Australia	3,8	3,5	7,0	5,2	69,2	72,1
Nowa Zelandia	2,4	3,2	7,8	4,0	53,7	59,6
UE 15	3,4	2,0	7,5	7,9	64,5	67,2
Japonia	6,1	1,3	2,1	4,5	74,8	77,2
<i>Model nadrabiania zaległości</i>	–	2,5	–	7,5	–	61,2
Czechy	–	1,3	–	7,9	–	65,4
Węgry	–	3,9	–	7,0	–	56,2
UE 15/USA	0,96	0,65	1,36	1,55	0,89	0,92

Źródło: Eurostat (AMECO); zagregowane wielkości dla podgrup państw stanowią średnie ważone danych z poszczególnych krajów; UE 15 według oficjalnych danych statystycznych.

7.3. Zadziwiające podobieństwo w długim okresie i jeszcze bardziej zaskakujące różnice w krótkim okresie

Kiedy przyjrzeć się wynikom gospodarczym, w dłuższym okresie różnice między poszczególnymi odmianami modelu europejskiego są zaskakująco małe oraz nie ma żadnej różnicy między wzrostem w Stanach Zjednoczonych i w UE-15. Jeżeli można

cokolwiek stwierdzić, to tyle, że kraje śródziemnomorskie osiągnęły nieco wyższy wzrost, co interpretuje się jako przejaw nadrabiania dystansu, natomiast europejskie kraje anglosaskie ucierpiały wskutek polityki prowadzonej najpierw przez laburzystów „starszej generacji”, a następnie z powodu polityki prowadzonej przez „żelazną” Margaret Thatcher. Ciekawy podział wyłonił się od lat dziewięćdziesiątych, biorąc pod uwagę wskaźniki za okres od roku 1990 do 2005 albo też od roku 1995 do 2005. Wzrost w Europie ustępuje wzrostowi w Stanach Zjednoczonych, a zwłaszcza zaskakujące jest to, że dystans ten jest większy w przypadku państw kontynentalnych, przy czym najbardziej w tyle pozostają Francja, Niemcy i Włochy. W przeciwieństwie do nich kraje skandynawskie osiągnęły średnio wzrost na poziomie 2,6%, europejskie kraje anglosaskie cieszyły się zaś wzrostem bardzo zbliżonym do występującego w Stanach Zjednoczonych. Największym zaskoczeniem jest poprawa i ożywienie gospodarcze modelu skandynawskiego. Stanowi on najbardziej rozbudowany model socjalny, z największym udziałem podatków i państwa w PKB. Podważa to uznawany wcześniej za przesadzony wniosek, że problem ze wzrostem w Europie ma swoje korzenie w wysokich kosztach jej systemu socjalnego⁴.

Jeżeli rozciągniemy ocenę wyników na inne wskaźniki niż wzrost gospodarczy, różnica ta powiększa się jeszcze bardziej. Bezrobocie jest znacznie niższe, stopa zatrudnienia zaś wyższa w modelu skandynawskim, w szczególności w porównaniu do modelu kontynentalnego. W krajach skandynawskich bilans fiskalny wykazuje nadwyżkę budżetową, natomiast w państwach kontynentalnych oraz w modelu anglosaskim, zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych, występują deficyty.

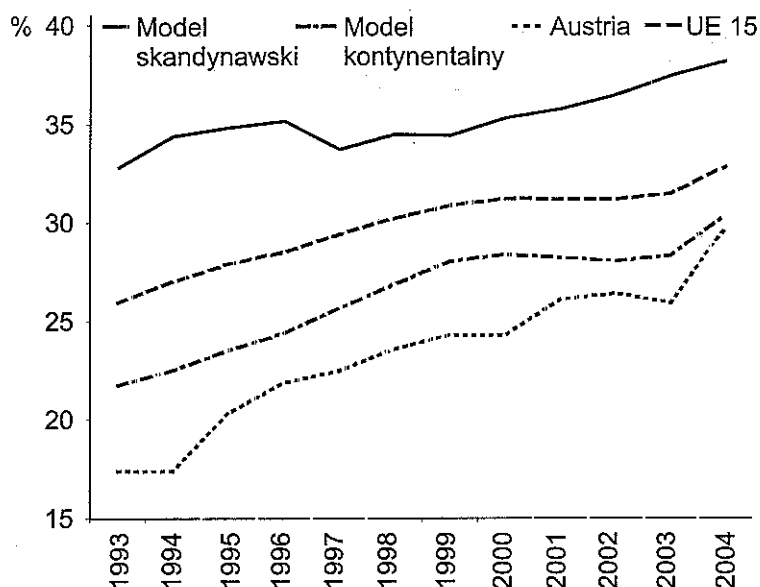
7.4. Wyróżnienie pięciu elementów strategii

Analizując politykę gospodarczą ostatnich 10–15 lat w odnoszących sukcesy państwach skandynawskich, możemy stwierdzić, że ich strategia opiera się na pięciu filarach. Strategie te, ogólnie rzecz biorąc, starały się wprowadzić podtrzymywać główne elementy istniejącego modelu społeczno-gospodarczego, lecz postępowały w taki sposób, aby czynić firmy, ludzi i instytucje bardziej zdolnymi do radzenia sobie ze zmianami w otoczeniu gospodarczym.

Filar 1: Sterowana i zrównoważona elastyczność

Wielu ekonomistów podkreśla ważne znaczenie elastyczności dla firm. Firmy, które mogą swobodnie zatrudniać i zwalniać ludzi, zdolne są dostosowywać swoją produkcję do

⁴ Drugim zaskakującym ustaleniem jest to, że dwa skrajne modele okazały się lepsze od umiarkowanego modelu kontynentalnego. Jednakże nie jest jasne, czy ożywienie gospodarcze w krajach anglosaskich jest trwałe, czy też stanowi odbicie po poprzedzających je dziesięcioleciach słabego wzrostu

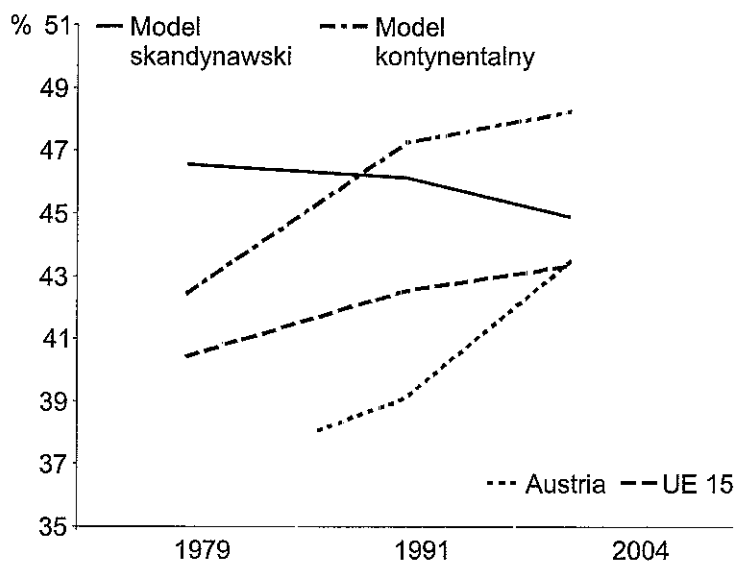


Rysunek 7.2. Elastyczne umowy o pracę: udział umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu i umów na czas określony

popytu. Zmniejszenie stopnia regulacji, a w szczególności regulacji stosunków pracy, należy do wysokich priorytetów w programach wielu ośrodków myśli ekonomicznej o orientacji liberalnej i neoliberalnej. Jednakże to nie taka koncepcja elastyczności była ostatnio forsowana w krajach skandynawskich. Elastyczność firm uzupełnia, a nawet umożliwia fakt zapewnienia bezpieczeństwa poszczególnym ludziom. Osobom, które straciły pracę, oferuje się albo nowe miejsca zatrudnienia, albo program szkolenia zawodowego. Wskaźniki rekompensat, czyli relacji świadczeń dla bezrobotnych do wysokości płac, są wysokie, szczególnie dla osób o niskich dochodach. Praca w niepełnym wymiarze czasu i umowy czasowe są dość rozpowszechnione i powiązane są ze świadczeniami socjalnymi oraz możliwościami indywidualnego wyboru. Udział mężczyzn zatrudnionych na elastyczne umowy jest znacznie wyższy niż w krajach kontynentalnych. Skrócenie czasu pracy bywa często dobrowolne i odwracalne oraz dostosowane do osobistych wyborów. Jest to więc elastyczność i dla firm, i dla zainteresowanych osób, wbudowana w system zabezpieczenia społecznego, doskonalenia umiejętności zawodowych oraz swobody wyboru, a także równości kobiet i mężczyzn, które charakteryzują ten model. Decyzja dotycząca konkretnego czasu pracy i dochodu zależy nie tylko od potrzeb rynku, lecz także od jednostkowych preferencji osobistych. Władza państwowa ingeruje nieco w stosowane reguły i gwarantuje równowagę między firmami i pracownikami. Taki nowy rodzaj elastyczności, różniący się od liberalnej koncepcji swobody zatrudniania i zwalniania ludzi spośród licznej puli nisko wykwalifikowanej siły roboczej, bywa określany jako *flexicurity* – elastyczne bezpieczeństwo. Ja wolę określenie: „stereowana i wyważona elastyczność”.

Filar 2: Praca się opłaca, a szkolenie stanowi obowiązek

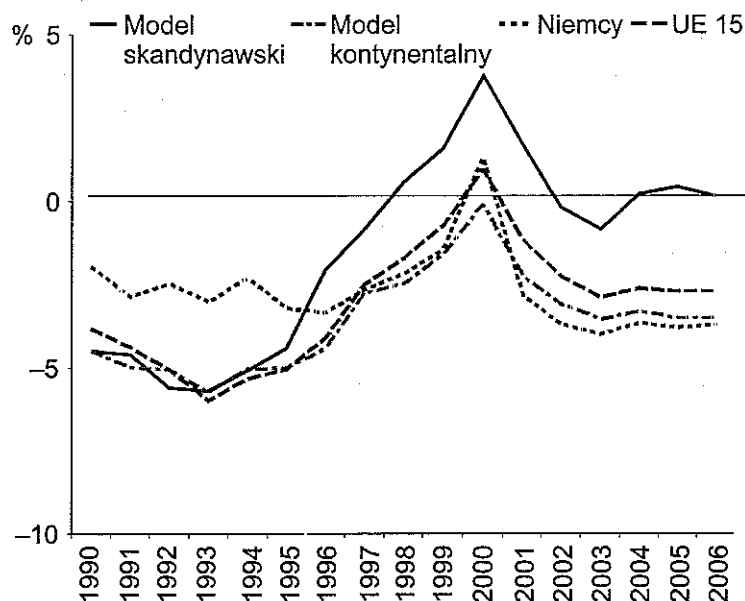
Gospodarki, zwłaszcza takie, które poddane są napięciom wynikającym z szybkich zmian, oferują miejsca pracy związane z różnym poziomem płacy, a jednostki ludzkie mają różne zdolności. Państwo stara się ograniczyć różnice poziomu dochodów, oferując dotacje bądź ulgi podatkowe dla osób o niskich zarobkach. Przy takiej polityce zawsze lepiej jest pracować niż polegać na zasiłkach bytowych. W krótkim horyzoncie czasowym utrzymywany jest wysoki poziom płac dzięki ulgom podatkowym lub subsydiom, a ludzie w takiej sytuacji są szkoleni w miejscu pracy i poza pracą. Klin podatkowy jest niewielki, co zwiększa motywację do pracy ze strony pracownika oraz gotowość firm do zatrudnienia go. Mimo ogólnie wyższych podatków kliny podatkowe w krajach skandynawskich są niższe niż w gospodarkach kontynentalnych. W państwach nordyckich opodatkowanie przedsiębiorstw jest stosunkowo niskie, natomiast opodatkowuje się majątek i energię. Mobilność w związku ze szkoleniem służącym reorientacji zawodowej stanowi obowiązek, do spełnienia którego zachęcają nie tylko bodźce finansowe, lecz także presja sprawnych instytucji rynku pracy oraz pokładanego w pracowniku zaufania.



Rysunek 7.3. Klin podatkowy: rozpiętość między płacami brutto i netto

Filar 3: Przezorność fiskalna plus jakość sprawowania rządów

Kraje skandynawskie znane były w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych z ich permytywnej polityki fiskalnej, jako państwa, które ucierpiały wskutek kolejnych nieudanych prób konsolidacji fiskalnej. Od połowy lat dziewięćdziesiątych przyjmują one za cel osiągnięcie nadwyżek budżetowych, głównie dzięki nakładaniu górnych pułapów na wydatki budżetowe. Obecnie wszystkie one mają nadwyżki budżetowe, co stanowi sukces dodatkowo napędzany przez przyspieszenie wzrostu gospodarczego. W ramach budżetu oczywisty

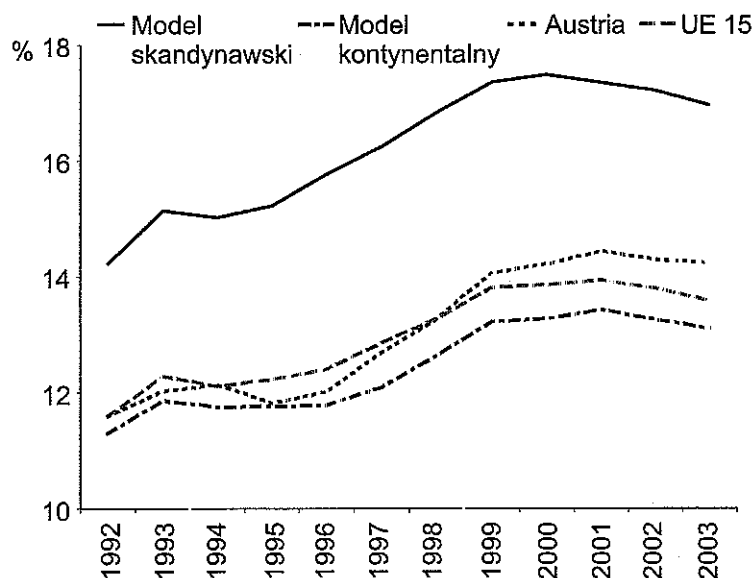


Rysunek 7.4. Nadwyżka/deficyt budżetowy

jest priorytet inwestycji w przyszłość i nowe rodzaje działalności. Dobra jakość budżetu jest ważna o tyle, że może pobudzać wydatki stymulujące wzrost. Zaprowadzono zarządzanie sektorem publicznym, szkoły działają sprawnie, a jakość podlega monitorowaniu.

Filar 4: Inwestowanie w przyszłość

Kraje skandynawskie zwiększyły rozmiary swoich inwestycji w badania, edukację, kształcenie ustawiczne i nowoczesne technologie, takie jak teleinformatyka i biotechnolo-

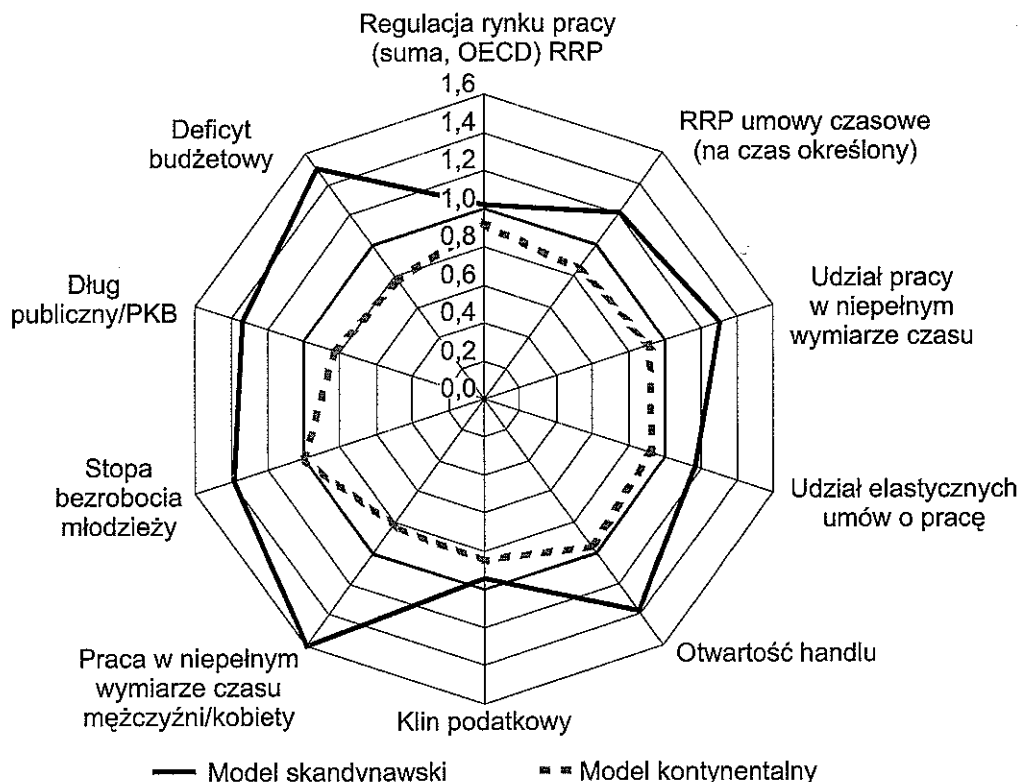


Rysunek 7.5. Inwestycje w przyszłość (w % PKB: nakłady na działalność badawczo-rozwojową, edukację, sektor teleinformatyczny)

gia. Różnica wielkości stopy inwestycji przyszłościowych w stosunku do PKB, która wynosiła około dwóch punktów procentowych na początku lat dziewięćdziesiątych, poszerzyła się, mimo poważnych kryzysów, w roku 1993. Obecnie inwestycje w przyszłość są wyższe w relacji do PKB niż w Stanach Zjednoczonych. Szwecja, Finlandia i Dania przewodzą w większości rankingów dotyczących systemów innowacji lub edukacji, jak również społeczeństwa informacyjnego. Nakłady takie nakierowane są również na Strategię Lizbońską, lecz bez zbytniego powodzenia w innych krajach.

Filar 5: Konsekwentna strategia długookresowa

Kraje skandynawskie stosują systematyczne czterostronne podejście do kształtowania polityki gospodarczej. Związki zawodowe, organizacje pracodawców, eksperci w dziedzinie ekonomii oraz rząd współpracują w strategii na rzecz zmian. Strategia taka jest kontynuowana nawet po zmianie partii politycznych sprawujących władzę. Realizowane są strategie wieloletnie; są one nie tylko dyskutowane, lecz także wdrażane, nie tylko na jednym szczeblu władzy państwowej, lecz na wszystkich poziomach, a także w szkołach i innych organizacjach. Społeczeństwa są nastawione na integrację ludzi narażonych na wykluczenie, wspierając w szczególności osoby ubogie, w tym



Uwaga: Dane te dotyczą lat 2003, 2004 lub 2005; wartości poza kołem o promieniu jeden wskazują na mniej regulacji, bardziej elastyczne umowy, mniejszy klin podatkowy oraz niższe bezrobocie, mniejszy deficyt i zadłużenie (w stosunku do średniej w UE-15)

Rysunek 7.6. Profile zdolności przystosowawczych: w Skandynawii i w Europie kontynentalnej

imigrantów. Zróżnicowanie dochodów jest ograniczone. Ludzie mają zaufanie do społeczeństwa i do rządu, a zmiany interpretuje się jako nowe szanse, a nie jako widmo niebezpieczeństwa⁵.

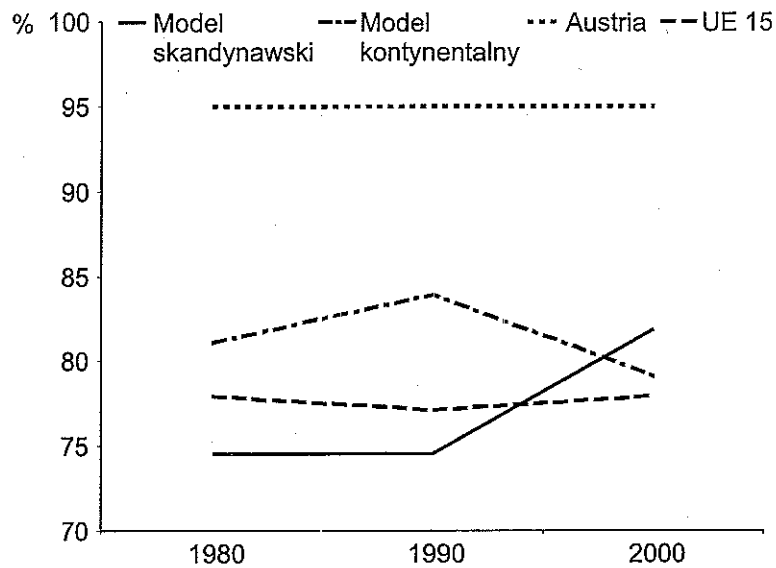
7.5. Zdolność do zmian i rola instytucji

Dlaczego gospodarki państw kontynentalnych nie były zdolne poradzić sobie ze zmianami, mimo niższego ciężaru podatków i niższych płac, przynajmniej w segmencie pracowników o niskich kwalifikacjach? Wprawdzie brak jest definitywnej odpowiedzi na to pytanie, lecz spróbuję zaryzykować pięć hipotez na ten temat.

Kraje kontynentalne nie doceniały potrzeby zmian. Mogło tak być w przypadku dużych państw, Niemiec, Francji i Włoch, ponieważ wskaźniki stopy eksportu są dosyć niskie w dużych krajach, a zarazem w państwach tych mają siedziby wielkie firmy produkujące z powodzeniem na światowe rynki. Kraje te nie doświadczyły żadnego większego kryzysu w latach dziewięćdziesiątych, wszędzie tam występował niewielki wzrost. W krajach tych, dodatkowo, uwagę od takich potrzeb odwracały pewne eksperymenty i zakłócenia, takie jak radykalna prywatyzacja i skrócenie czasu pracy we Francji, zjednoczenie bardzo odmiennych systemów gospodarczych pod presją wspólnej waluty w Niemczech czy też konflikty regionalne i zamieszanie polityczne we Włoszech. Ponadto duże gospodarki kontynentalne miały dodatkowy problem „złotego środka”: skoro podatki nie były zbyt wysokie, wydatki socjalne nie były nadmierne, a nakłady na badania i edukację nie były naprawdę niskie, państwom tym wydawało się, że mogą kontynuować dotychczasowy kurs bez zmian polityki i bez starannego nadzoru jakości i sprawności zastanych instytucji. Do deregulacji nie przywiązywano zbyt dużej wagi w hierarchii bieżących priorytetów, mimo że rynki pracy we wszystkich tych krajach oraz rynki produktów we Francji i Włoszech były dosyć rygorystycznie regulowane. Inwestycje zorientowane na przyszłość nie wzrosły ani też nakłady na badania czy edukację. Tymczasem kraje skandynawskie zdały sobie sprawę, że będą w stanie finansować swój napięty model państwa opiekuńczego tylko pod warunkiem, że będą przodować, inwestując w przyszłość i generując wyższy wzrost gospodarczy.

Kraje kontynentalne nie zwracały uwagi na problem polegający na tym, że ich instytucje były mniej otwarte, faworyzując zwłaszcza swoich własnych ludzi. Kraje skandynawskie mają instytucje bardziej przystępne dla wszystkich i utrzymywały takie podejście

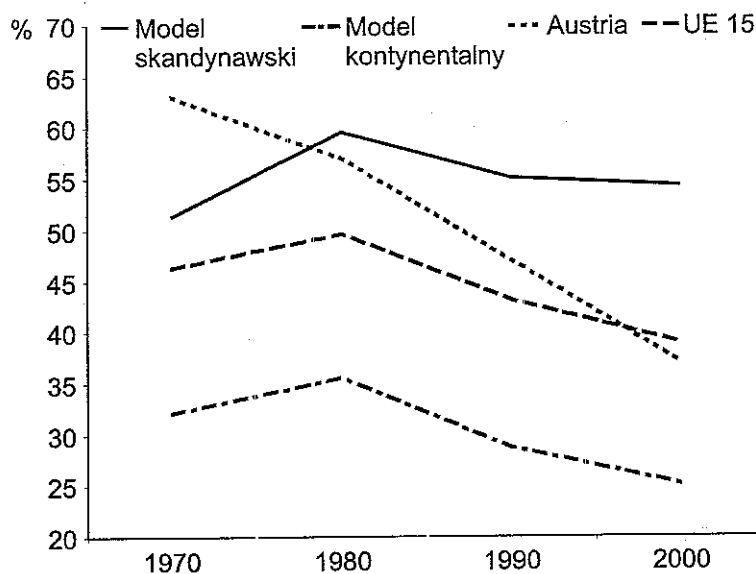
⁵ Co ciekawe, niektóre z tych zmian (streszczonych w załączniku 1) wdrożono zarówno w modelu skandynawskim, jak i w modelu liberalnym, aczkolwiek na innym poziomie. Świadczenia uzupełniające płace istnieją w obu modelach, to samo dotyczy strategii kija i marchewki, jak również polityki zrównoważenia budżetu za pomocą ograniczania wydatków. Największym zaskoczeniem jest jednak to, że gospodarki skandynawskie są w stanie doprowadzić do przyjęcia zmian przez system społeczno-gospodarczy mimo wysokich podatków i regulacji państwowej.



Rysunek 7.7. Zakres negocjacji zbiorowych układów pracy

w latach dziewięćdziesiątych: zawsze miały wysoki stopień uczestnictwa w związkach zawodowych, co udało im się utrzymać na wysokim poziomie mimo rozkwitu elastycznych umów o pracę (w niepełnym wymiarze czasu i na czas określony), jak również zwiększyć zasięg układów zbiorowych pracy. Ta dbałość o to, by nie wykluczać nikogo, pozwoliła na ograniczenie regulacji dotyczących w szczególności umów o pracę o charakterze nieregularnym, ponieważ ludzie czuli się bezpiecznie pod osłoną płac minimalnych i pomocy socjalnej, przy szczególnie wysokim poziomie rekompensat za utracone płace w przypadku najniższego segmentu siatki płac i mogli zaufać takim rozwiązaniom.

Gospodarcza rola rządu i znaczenie ekspertów są większe w państwach skandynawskich, pełniąc funkcję komplementarną w stosunku do wpływu instytucji partnerów społecznych. Stopień uczestnictwa w związkach zawodowych stanowi jeden z najlepiej udokumentowanych wskaźników znaczenia instytucji w ogólności i partnerów społecznych w szczególności. Spadł on z 50% w 1980 r. do 39% w 2000 r. w krajach UE-15. Ta średnia zacierza fakt, że gwałtownie maleje on z 36% do 25% w krajach kontynentalnych, natomiast jest najwyższy i zmalał tylko z 59% (1980) do 54% (2000) w krajach skandynawskich. Jest on też wyższy w krajach skandynawskich w 2000 r. niż był w 1970 r. Na poziomie poszczególnych państw występuje niewielka pozytywna korelacja między uzwiązkowaniem i wynikami gospodarczymi [Aiginger, 2007]. Taka współpraca między rządem i partnerami społecznymi często bywa nazywana trójstronnym podejmowaniem decyzji, w odróżnieniu od dwustronnego, w którym współpraca przebiega tylko pomiędzy pracodawcami i pracownikami. Wolę nazywać taki system czterostronnym podejmowaniem decyzji, ponieważ biorą w nim udział eksperci, którzy stanowią jego czwartą grupę. Konsekwentne konsensualne podejmowanie decyzji, w ramach którego dwie grupy skupiają się na interesach partykularnych, a dwa inne podmioty zwracają uwagę na interesy bardziej powszechne, po-



Rysunek 7.8. Stopień uzwiązkowienia

zwala szybko reagować na zmiany w otoczeniu gospodarczym. Systemy dwustronne czasami faworyzują partykularne interesy i przywileje, czy to będzie chodziło o dochody oligopolistycznych firm, czy też dotychczasowych pracowników wielkich firm korzystających z ochrony. Używam tu zwrotu „czasami”, ponieważ istnieją przykłady autonomicznego dążenia partnerów społecznych do realizacji interesu powszechnego, takiego jak integracja w ramach Unii Europejskiej czy popieranie zmian technologicznych w przemyśle drukarskim w Austrii, w innych zaś przypadkach służenia interesom bardziej partykularnym.

Rozwój instytucji na ogół nie przebiegał bezboleśnie w większości krajów. Miały miejsce pewne pakti i układy współpracy wynegocjowane przy udziale rządów lub bez, takie jak Porozumienie z Waasenaar i Porozumienie z Haarlem w Holandii oraz Krajowa Komisja Mediacyjna (Komisja Rehnberga) w Szwecji. Mniej udane przykłady w tym samym kierunku stanowić mogą Sojusze na Rzecz Miejsc Pracy w Niemczech, Włoszech i Hiszpanii. Tworzono też instytucje komplementarne, takie jak Rada Społeczno-Gospodarcza w Holandii i Narodowe Forum Ekonomiczno-Społeczne w Irlandii. Istniejące już instytucje, takie jak TEKES w Finlandii, uzupełniano o instytucje nastawione na mniejsze firmy albo na działalność regionalną. Występowały okresy konfliktów, takie jak załamania branżowych negocjacji płacowych, występowanie z organizacji pracodawców, zrywanie negocjacji dwustronnych itp. Zakładano alternatywne związki zawodowe, aby zajęły się nowymi umowami o pracę, a także występowały konflikty między małymi i średnimi przedsiębiorstwami i wielkimi firmami w łonie organizacji pracodawców. Wszystko to oznacza, że szoki zewnętrzne prowadziły do konfliktów w istniejących już instytucjach, a system gospodarczy i społeczny musiał się do nich przystosowywać.

Dlaczego może być tak, że silne wszechogarniające instytucje mogą być dobre do osiągania dobrych wyników? Rola instytucji w świecie globalizacji i zmian technologicz-

nych musi się zmienić z obrony własnych interesów przez osoby w nich uczestniczące w kierunku zapewniania rozwiązań dla osób z zewnątrz i osób niekorzystnie dotkniętych skutkiem szybkich zmian, prowadząc do wzrostu zatrudnienia i konkurencyjności. Albo też, mówiąc językiem bardziej ekonomicznym: instytucje zmieniają się, przechodząc od działań na rzecz zachowania dochodów ku wytwarzaniu pozytywnych czynników zewnętrznych. Nowoczesne instytucje sprzyjają nowym zdolnościom i kwalifikacjom, a także kształtują i wyważają reguły elastyczności. Powszechnie dostępne instytucje będą bardziej zdolne do internalizacji pozytywnych czynników zewnętrznych i zarządzania elastycznymi umowami, niż słabe zdecentralizowane instytucje, które mogą tylko chronić niewielką i malejącą liczbę członków.

7.6. Podsumowanie

Czy z powyższej analizy państw europejskich ogółem, a w tym nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, można wyciągnąć jakieś wnioski? Model Europejski nie stanowi przeszkody dla konkurencyjności, jeżeli zostanie zreformowany w kierunku sprzyjającym zmianom i wzrostowi oraz doskonaleniu motywacji i kwalifikacji. Pokazują to kraje skandynawskie, które – po kolejnych kryzysach, dewaluacjach, nieudanych konsolidacjach fiskalnych – łączą szybkie tempo wzrostu, pełne zatrudnienie i przezorność fiskalną z wszechstronnym systemem państwa opiekuńczego i wysokim priorytetem dla kwestii ekologii i sprawiedliwości.

Kraje, które odniosły sukcesy musiały przejść istotne zmiany, aby dostosować swoją specyficzną wersję europejskiego modelu społeczno-gospodarczego do wyzwań globalizacji. Strategia reform opierała się na pięciu filarach: sterowanej i wyważonej elastyczności, czynieniu pracy opłacalną i traktowaniu szkolenia jako obowiązku, konsolidacji fiskalnej w połączeniu z dobrą jakością rządów, rozwoju inwestycji w przyszłość oraz realizacji spójnej i konsekwentnej długofalowej strategii opartej na zaufaniu i silnych instytucjach.

Gdy chodzi o instytucje, kraje skandynawskie zawsze miały bardziej otwarte instytucje i mniej problemów między osobami z wewnątrz i z zewnątrz. Potrafiły one utrzymać i wykorzystać tę cechę: zasięg układów zbiorowych pracy poszerza się, baza członkowska związków zawodowych jest stabilna, a oba te zjawiska kontrastują wyraźnie z sytuacją w gospodarkach kontynentalnych. Otwartość instytucji dla wszystkich i zaufanie społeczne umożliwiły tym krajom deregulację umów o pracę oraz wykorzystanie pracy w niepełnym wymiarze czasu i umów na czas określony, nie powodując większego niedostatku ani wykluczenia społecznego. Podejmowanie decyzji w układzie czterostronnym wydaje się bardziej otwarte na radykalne zmiany niż kształtowanie polityki w relacjach dwustronnych, skoro w takiej konstelacji przynajmniej dwóch partnerów: strona rządowa i eksperci, reprezentuje interes powszechny. Silna pozycja przedstawicieli przedsiębiorstw i związków zawodowych pozwala tym krajom radzić sobie z uciążliwościami

zmian i z reintegracją przegranych. Koszty zmian są możliwe do przyjęcia, jeżeli wpływają z pozytywnej wizji, a ich ciężar jest podzielony w sprawiedliwy sposób. Kompleksowe reformy – takie jak zwiększenie elastyczności i jednocześnie bezpieczeństwa – są wykonalne w społeczeństwach, w których panuje zaufanie. Silne i otwarte na ludzi spoza własnego kręgu instytucje łagodzą napięcia wynikające z partykularnych interesów, zapobiegając w ten sposób działaniu hipotezy petryfikacji Olsona. W idealnym przypadku pomagają one rozwijać takie czynniki krańcowe, jak: innowacyjność, edukację, kształcenie ustawiczne, czyniąc w ten sposób gospodarkę bardziej konkurencyjną.

Wyciąganie wniosków na podstawie doświadczeń państw opiekuńczych o orientacji rynkowej jest ryzykowne, ponieważ nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej jeszcze 15 lat temu miały gospodarki planowe z bardzo odmienną rolą państwa i rządu. Jeszcze trudniej o takie wnioski, jeżeli weźmiemy pod uwagę różnice zachodzące między istniejącymi modelami społeczno-gospodarczymi w „starej” Europie.

Niemniej jednak oto pewne wskazówki, które mogą być ważne dla modelu nadrobienia zaległości:

- instytucje powinny być otwarte na zewnątrz, zapobiegając powstawaniu dychotomii „swoich” i osób z zewnątrz;
- żadne szczególne stanowiska w istniejących firmach i przemyślach nie powinny być zagwarantowane, lecz powinno się zachęcać do mobilności, podnoszenia kwalifikacji, znajdowania nowego zatrudnienia;
- należałoby sprzyjać takim formom, jak: praca w niepełnym wymiarze czasu, przyuczanie do zawodu poprzez pracę, przejściowe miejsca pracy między okresem nauki i stałym zatrudnieniem, urlopy naukowe, czasowe przerwy w zatrudnieniu. Praca w niepełnym wymiarze, podejmowanie i przerywanie pracy powinny być kwestią osobistego wyboru, a wykonywanie pracy powinno się łączyć ze świadczeniami socjalnymi;
- aby były możliwe zmiany w skali mikroekonomicznej i gotowość przystosowania się do nowych wyzwań, potrzebne jest wysokie i stabilne tempo wzrostu w skali makroekonomicznej;
- rola polityki gospodarczej nie maleje w okresie integracji i globalizacji, jedynie jej instrumenty się zmieniają. Pobudzanie działań przynoszących duże efekty zewnętrzne, takich jak: wprowadzanie innowacji, edukacja, kształcenie ustawiczne i doskonałość technologiczna, staje się najważniejszym priorytetem;
- siły rynkowe nie rozkładają równomiernie ciężaru zmian, osoby słabiej wykształcone, o mniejszych umiejętnościach, nowicjusze na rynku pracy, wymagają pomocy w razie utraty pracy;
- rozbudowane państwo opiekuńcze nie stanowi bariery dla zmian, lecz zachodzi potrzeba jego uzupełnienia poprzez zaufanie społeczne, wysoką mobilność, otoczenie stawiające atrakcyjne wyzwania, a także doskonałość we wprowadzaniu innowacji i wykorzystaniu edukacji.

Załącznik

Tabela 7.A1. Wskaźniki zdolności adaptacyjnych: porównanie Skandynawii i Europy kontynentalnej

	Model skandynawski			Model kontynentalny			Model skandynawski – Model kontynentalny	
	1990	2005	2005–1990	1990	2005	2005–1990	2005	
Regulacja rynku pracy Wszystkie umowy; 1990/2003	(–)	2,81	2,32	–0,49	3,11	2,58	–0,53	–0,26
Regulacja rynku pracy Umowy regularne; 1990/2003	(–)	2,65	2,59	–0,07	2,30	2,38	0,08	0,21
Regulacja rynku pracy Umowy czasowe (na czas określony)	(–)	3,01	1,67	–1,34	3,92	2,40	–1,52	–0,73
Udział pracy w niepełnym wymiarze czasu 1993/2004	(+)	21,77	26,20	4,44	12,50	18,32	5,81	7,89
Udział umów na czas określony 1993/2004	(+)	10,99	11,97	0,98	9,23	12,08	2,85	–0,11
Udział umów elastycznych 1993/2004	(+)	32,75	38,18	5,42	21,73	30,39	8,66	7,78
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne/PKB 1995/2004	(+)	3,17	0,89	–2,28	1,33	0,95	–0,38	–0,06
Otwartość handlu 1990/2004	(+)	59,80	62,08	2,28	42,48	43,21	0,38	18,86
Klin podatkowy 1991/2004	(–)	45,35	43,25	–2,10	47,24	48,56	1,32	–5,31
Udział pracy w niepełnym wymiarze: mężczyźni w stosunku do kobiet 1993/2004	(+)	0,27	0,36	0,09	0,15	0,19	0,04	0,18
Długotrwałe bezrobocie 1992/2004	(–)	1,26	1,35	0,09	3,49	4,42	0,94	–3,08
Bezrobocie wśród młodzieży 1993/2004	(–)	17,17	11,99	–5,18	16,05	16,53	0,48	–4,54
Dług publiczny w % PKB; 1991/2004	(–)	58,44	48,22	–10,22	57,94	77,71	19,77	–29,49
Deficyt/nadwyżka budżetowa w % PKB; 1990/2005	(+)	–4,51	0,44	4,96	–4,49	–3,51	0,99	3,95

Uwaga: Wyższe wartości w powyższej tabeli wskazują na większą elastyczność, dlatego też niektóre wskaźniki trzeba było dopiero wynaleźć, np. skoro pierwotnie istniejący wskaźnik dotyczący regulacji rynku pracy wziąłby w razie niższej elastyczności.
+ oznacza nieodwrotność, – oznacza odwrotność, jeżeli wskaźnik miałby być wykorzystany jako wskaźnik zdolności adaptacyjnych (podobnie jak na rysunku 7.6).

Bibliografia

- Aiginger K [2005a], *Labour market reforms and economic growth – the European experience in the nineties*, „Journal of Economic Studies”, vol. 32 (6).
- Aiginger K. [2005b], *Towards a New European Model of the Reformed Welfare State: An Alternative to the United States Model*, *Economic Survey of Europe*, United Nations, New York–Geneva, nr 1.
- Aiginger K. [2007], *Performance differences in Europe: Tentative hypotheses on the role of institutions*, „WIFO Working Paper”, nr 302.
- Aiginger K., Guger A [2005], *The European Social Model: from an alleged barrier to a competitive advantage*, „Journal of Progressive Politics”, vol. 4.3, jesień
- Aiginger K., Guger A. [2006a], *The Ability to Adapt: Why It Differs between the Scandinavian and Continental Models*, „Intereconomics, Review of European Economic Policy”, vol. 41, nr 1, styczeń/luty
- Aiginger K, Guger A. [2006b], *The European Socioeconomic Model: Differences to the US and Changes Over Time*, w: A. Giddens (red.), *Global Europe; Social Europe*, Polity Press, Cambridge.
- Alesina A., Perotti R., Tavares J. [1998], *The Political Economy of Fiscal Adjustments*, „Brookings Papers on Economic Activity”
- Blanchard O. [2004], *The economic future of Europe*, „Journal of Economic Perspectives”, vol 18 (4), jesień.
- Boeri T. [2002], *Does Europe Need a Harmonized Social Policy?*, Paper prepared for the conference on „Competition of Regions and Integration in EMU”, 30th Volkswirtschaftliche Tagung der ÖNB, 13–14 czerwca.
- Esping-Andersen G. [1990], *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity, Cambridge.
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J [2002], *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- EU-Kommissionsdokument, *The European social model*, Manuskript, 14 lipca 2005
- Fitoussi J.-P., Kistoris Padoa Schioppa F.K (red) [2005], *Report on the State of the European Union*, vol. 1, Palgrave Macmillan, Houndsmills.
- Guger A. [2006], *Die Effektivität wohlfahrtsstaatlicher Distributionspolitiken – Trends im internationalen Vergleich*, w: M. Held, G. Kubon-Gilke, R. Sturn (red.), *Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik*, Jahrbuch 5: *Soziale Sicherung in Marktgesellschaften*, Metropolis, Marburg.
- Guger A, Marterbauer M., Walterskirchen E. [2004], *Growth Policy in the Spirit of Steindl and Kalecki*, „WIFO Working Papers”, nr 240
- Pisani-Ferri J. [2005], *Only teamwork can put the eurozone on a steady course*, „Financial Times”, sierpień 31.
- Sapir A., Aghion Ph, Bertola G, Hellwig M, Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J, Wallace H. [2004], *An Agenda for a Growing Europe: Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford.
- Tichy G [2005], *Die 'Neue Unsicherheit' als Ursache der europäischen Wachstumsschwäche*, „Perspektiven der Wirtschaftspolitik”, vol. 6 (3), 2005.