

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Zmiany strukturalne i pojęciowe jako niezbędny warunek stworzenia konkurencyjnego na rynkach światowych oraz opartego na wiedzy i badaniach przemysłu europejskiego (Europa dogania liderów, czy sama jest liderem?)

(2009/C 100/11)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Zmiany strukturalne i pojęciowe jako niezbędny warunek stworzenia konkurencyjnego na rynkach światowych oraz opartego na wiedzy i badaniach przemysłu europejskiego (Europa dogania liderów, czy sama jest liderem?)”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 10 września 2008 r. Sprawozdawcą był János TOTH, współsprawozdawcą – Hannes LEO.

Na 448. sesji plenarnej w dniach dnia 22–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 98 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zmiany klimatyczne i demograficzne, globalizacja, niedobór surowców i źródeł energii doprowadzą do daleko idących przemian gospodarczych i społecznych w Europie. Ich skutki dla standardu życia i konkurencyjności w Europie zależą w dużym stopniu od tego, czy uda się zawczasu podjąć odpowiednie środki. Konieczność znalezienia innowacyjnych odpowiedzi na nowe wyzwania wynika także z europejskiego procesu nadrobienia zaległości, który w wielu dziedzinach zakończył się sukcesem. Dojście do granicy technologicznej sprawia, że samodzielne innowacje stają się najważniejszym czynnikiem rozwoju, wymaga jednak zmian w dziedzinach, które przez długi czas uchodziły za czynniki powodzenia (np. oświata i kształcenie ustawiczne). Wspieranie spójności we Wspólnocie jest tutaj równoprawnym celem. Potrzeba dostosować wystawi europejski model społeczny na próbę wytrzymałości, której wynik zdecyduje o jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń. W ramach wysiłków na rzecz sprostania tym wyzwaniom ważną i decydującą rolę będzie odgrywał dialog społeczny i dialog społeczeństwa obywatelskiego ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami.

1.2. W każdym razie, aby sprostać przyszłym wyzwaniom i uwolnić dodatkowy potencjał rozwojowy dla Europy konieczne są większe zdolności adaptacyjne oraz szybsze dostosowania. W strategii lizbońskiej wyznaczono cele, które są w dużym stopniu zgodne z tym podejściem i ważne dla Europy. Jednocześnie zakres koniecznych dostosowań często nie był dotąd jasny, zaś zamierzenia przekładały się często powoli na strategię gospodarczo-polityczną. Skutki tego sposobu postępowania są znane i niezbędne są obecnie wznowione wysiłki na rzecz intensywniejszej realizacji tych celów. Dlatego też proponuje się stałe rozszerzanie zakresu środków realizacji strategii lizbońskiej.

1.3. Jednocześnie jasne jest, że nie można stworzyć strategii „dobrej dla wszystkich”, a w niektórych obszarach polityki każde państwo członkowskie musi wdrażać kierunki polityki europejskiej za pomocą odmiennego pakietu środków dostosowa-

wanego do warunków krajowych, aby zagwarantować skuteczność polityki. Przy tym należy jednak wziąć pod uwagę zasadę komplementarności między środkami na szczeblu europejskim a środkami podejmowanymi w państwie członkowskim. Te same wymogi w zakresie komplementarności mają oczywiście zastosowanie także dla środków podjętych na szczeblu europejskim. W przypadku horyzontalnych obszarów polityki, tzn. dziedzin, które podlegają kompetencjom różnych dyrekcji generalnych, należy także realizować strategię w uzgodniony sposób. Komplementarność wynika w obu przypadkach z wyraźnej współpracy i koordynacji strategii i środków politycznych, które są opracowywane i realizowane wspólnie.

1.4. Obecnie składa się wiele zapewnień w kwestii współpracy i koordynacji, jednak w rzeczywistości realizuje się je w ograniczonym zakresie. Należy tutaj dokonać zmian, aby zmaksymalizować pozytywne efekty wynikające ze skoordynowanej realizacji⁽¹⁾. Także na szczeblu krajowym można zwiększyć efektywność poprzez wzmocnioną współpracę przy opracowywaniu i wdrażaniu środków. W celu wspierania tego procesu część dodatkowych środków powinna zostać przeznaczona konkretnie na rozwój programów współpracy między szczeblem europejskim a państwami członkowskimi. Dostęp do tych środków powinien być możliwy tylko wtedy, gdy działania są do siebie dostosowane i służą osiągnięciu wspólnych celów.

1.5. Dlatego też Europa ma przed sobą wyzwanie, ponieważ tylko w niewielu państwach członkowskich stworzono podstawy do innowacji. Wiele państw członkowskich nie poradziło sobie jeszcze z przejściem z etapu nadrobienia zaległości do innowacyjnej produkcji. Podczas przejścia do gospodarki opartej na wiedzy zwiększa się popyt na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą. Aby sprostać tej sytuacji należy opracować

⁽¹⁾ Poprzez koordynację polityki stymuluje się wytwarzanie dóbr publicznych (np. informacji i wiedzy, ochrony środowiska i klimatu) oraz tworzy pozytywne efekty zewnętrzne. Wzrastające powiązania gospodarcze w Europie przynoszą efekty zewnętrzne, zaś jedynie poprzez koordynację polityki można zwiększyć pozytywne i zmniejszyć negatywne efekty zewnętrzne.

średnio- i długoterminowe prognozy wymaganego poziomu kwalifikacji siły roboczej, które będą podstawą odpowiedniej restrukturyzacji w sektorze edukacji i kształcenia ustawicznego.

1.6. Aby rozwiązać występujące problemy oraz poprawić wyniki gospodarcze konieczne są struktury w zakresie wiedzy i badań z naciskiem na innowacje. Konieczne są tutaj także stałe wysiłki na rzecz rozwoju wyników badań i nauki, a także dorównaniu liderom na arenie międzynarodowej. Na szczęblu europejskim po odnowie strategii lizbońskiej ustanowiono kierunki działania, aby podążać tą drogą. Europejska Rada ds. Badań Naukowych oraz Europejski Instytut Technologiczny przyspieszą ten proces. W przyszłości należy zwiększyć inwestycje w te struktury, aby zmotywować państwa członkowskie do wprowadzenia uzupełniających strategii. Ponadto konieczne jest dalsze zachęcanie do bliskiej współpracy między przedsiębiorstwami a wspólnotą akademicką, uniwersytecką i badawczą, a także do wspierania pomocniczej infrastruktury usługowej takiej jak parki wiedzy, innowacji, technologii i przemysłu.

1.7. Obok inwestycji w siłę roboczą i systemy naukowe w ramach sprzyjania badaniom państw członkowskich konieczne jest wyraźnie silniejsze wsparcie dla ryzykownych projektów innowacyjnych, poprawa ochrony praw własności (np. patent europejski i środki przeciw piractwu towarów), regulacje przyjazne dla inwestycji na rynkach produktów i rynku pracy, możliwości finansowe dostosowane do ryzyka, środki na rzecz stymulowania popytu na innowacje (np. rynek wewnętrzny, zamówienia publiczne, rynki wodące), większa mobilność na wszystkich poziomach oraz odpowiednia polityka konkurencji i polityka makroekonomiczna. Wynikiem udanego wdrażania tych środków politycznych są wyraźnie intensywniejsze wysiłki na rzecz innowacji, a tym samym także wyższe wydatki na B + R.

1.8. Wreszcie chodzi o stworzenie systemu reagującego elastycznie i szybko na nadchodzące wyzwania. Podstawą tego podejścia jest przekonanie, że przyszłe koszty dzisiejszej bierności będą o wiele wyższe niż koszty działań, które mają być obecnie podjęte. Ma to zastosowanie w dużej mierze – lecz nie wyłącznie – do środków politycznych związanych z ochroną środowiska. Właśnie w tym przypadku Europa przyszłości ogrywała wiodącą rolę, która powinna zostać rozbudowana poprzez konsekwentną kontynuację przyjętej strategii. Zapewnia to dywidendę w zakresie polityki przemysłowej („first-mover-advantage”) oraz dywidendę społeczną i ekologiczną, która może być skutkiem środków na rzecz ochrony środowiska poprzez zharmonizowane regulacje w zakresie ochrony środowiska, standaryzację, wspieranie innowacji w dziedzinie ochrony środowiska oraz poprzez wspieranie innowacji społecznych.

1.9. Tego rodzaju strategia dalszego działania musi jednak uwzględniać poparcie publiczne, jeżeli ma być pomyślnie wdrożona. Jeżeli potrzeba zmian nie jest jasna, a korzyści nie są wyraźnie widoczne lub też są nierówno rozdzielone, występuje wtedy niska gotowość do dostosowań w społeczeństwie i w życiu poszczególnych ludzi. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego są niezbędne dla kształtowania i komunikacji tej strategii. Warunkiem akceptacji jest oczywiście możliwość wpływu na kształtowanie strategii i środków. Gdy już na etapie przygotowań istnieje możliwość udziału i dyskusji, zwiększa się prawdopodobieństwo powstania wspólnego projektu. Mimo że

na dyskusje na temat kontynuacji strategii lizbońskiej jest już niemal za późno, należy jednak podjąć próbę włączenia szerszych kręgów zainteresowanej opinii publicznej.

2. Sytuacja początkowa

2.1. W ostatnich 50 latach wyniki gospodarcze Europy stały się poprawiały, dzięki czemu zmniejszyła się dystans powstały w XIX wieku oraz w pierwszej połowie XX wieku⁽¹⁾. W międzyczasie Europa nieomal zrównała się z USA pod względem produktywności w przeliczeniu na godzinę pracy, chociaż produkcja *per capita* zatrzymała się na poziomie około 70 % wielkości występującej w USA (zob. Gordon 2007). Jednakże w 1995 r. proces doganiania został nieoczekiwanie przerwany i nastąpił okres, w którym wzrost gospodarczy w USA był wyższy niż w Europie. Za istotną przyczynę przyspieszenia gospodarczego w Stanach Zjednoczonych uznaje się szybsze wdrażanie nowych technologii – w tym przypadku technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Zarówno pod względem rozwoju tych technologii, jak i ich rozpowszechniania, USA zareagowały szybciej niż większość państw europejskich.

2.2. Jednakże zróżnicowane tempo rozwoju i wdrażania nowych technologii nie odnosi się wyłącznie do technologii informacyjnych i komunikacyjnych, lecz wynika z ugruntowanego systemu polityki gospodarczej. Stany Zjednoczone, będące liderem pod względem wielu nowych technologii, opierają się na zdecydowanie ukierunkowanym na rynek systemie obejmującym wiele najlepszych uniwersytetów i instytutów badawczych na świecie, wysoko wykwalifikowanych pracowników pochodzących ze wszystkich regionów świata, dużej skłonności do ryzyka, szybkim rozwojem nowych przedsiębiorstw oraz jednorodnym rynkiem wewnętrznym.

2.3. W przeciwieństwie do nich państwa europejskie stworzyły takie struktury i przyjęły takie środki polityki gospodarczej, które wspierały proces doganiania i umożliwiały szybkie wdrażanie nowych technologii. Duże środki inwestycyjne były i są wyraźnym sygnałem takiego postępu, podobnie jak systemy edukacyjne silnie ukierunkowane na kształcenie zawodowe, tendencyjnie niska skłonność do ryzyka w przypadku finansowania innowacji, niższe inwestycje w wyższe wykształcenie oraz wielokrotnie zbyt mało radykalny dalszy rozwój produktów i technologii.

2.4. Niska stopa wzrostu w Europie (zob. np. Breuss 2008) w ostatnich latach może wynikać z praktycznie całkowitego wyczerpania w wielu sektorach potencjału wzrostu wynikającego ze strategii doganiania. Przejście od strategii doganiania do pozycji lidera wymaga jednak głębokiej transformacji, która w Europie dopiero się rozpoczyna, a często była realizowana jedynie połowicznie. Wraz ze zbliżaniem się do granicy technologicznej najistotniejszymi źródłami wzrostu są

⁽¹⁾ Ogólnie UE skutecznie utrzymała swoją wiodącą pozycję w handlu światowym, zarówno w sektorze towarów, jak i usług. Gospodarka europejska jest liderem w wielu dziedzinach przemysłu o średnim poziomie zaawansowania technologicznego oraz w przypadku dóbr kapitałochłonnych. Powodem do niepokoju jest rosnący deficyt bilansu handlowego z Azją oraz raczej słabe wyniki w porównaniu z USA w dziedzinie ICT (patrz CCMI 043).

samodzielne i radykalne (w rozumieniu nowinek rynkowych) innowacje. Dla wsparcia tej metody konieczna jest transformacja tych dziedzin (np.: edukacja i kształcenie ustawiczne, regulacje na rynku towarów i na rynku pracy, zarządzanie na poziomie makroekonomicznym), które w przeszłości były uznawane za czynniki sukcesu w procesie doganiania. Potrzeba zmian w Europie wynika jednak z obecnych wyzwań, do których należą zmiany klimatyczne, globalizacja, rozwój demograficzny oraz niedobór surowców i źródeł energii. Chodzi przy tym o stworzenie struktur, które mogłyby szybko reagować na nowe wyzwania oraz przynieść akceptowalne społecznie, przyjazne dla środowiska oraz konkurencyjne rozwiązania.

2.5. Wreszcie chodzi o stworzenie systemu reagującego elastycznie i szybko na nadchodzące wyzwania. Podstawą tego podejścia jest przekonanie, że przyszłe koszty dzisiejszej bierności będą o wiele wyższe niż koszty działań, które mają być obecnie podjęte. Ma to zastosowanie w dużej mierze – lecz nie wyłącznie – do środków politycznych związanych z ochroną środowiska. Właśnie w tym przypadku Europa przyszłości ogrywała wiodącą rolę, która powinna zostać rozbudowana poprzez konsekwentną kontynuację przyjętej strategii. Zapewnia to dywidendę w zakresie polityki przemysłowej („first-mover-advantage”) oraz dywidendę społeczną i ekologiczną, która może być skutkiem środków na rzecz ochrony środowiska, standaryzację, wspieranie innowacji w dziedzinie ochrony środowiska oraz poprzez wspieranie innowacji społecznych.

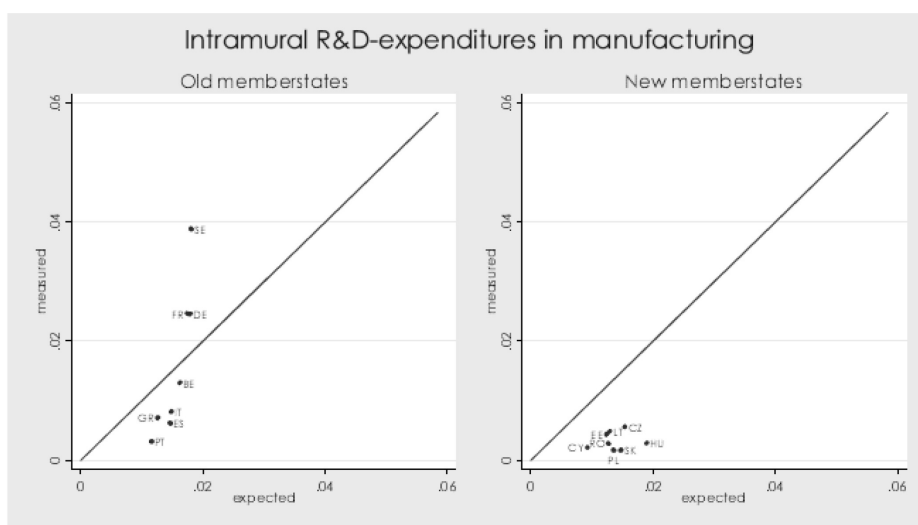
2.6. Poniższe uwagi skupiają się na tych aspektach strategii lizbońskiej, które dotyczą innowacji. Przy tym przedstawia się możliwości tworzenia skutecznej polityki w niejednorodnym środowisku europejskim.

3. Reakcja Europy na słaby wzrost gospodarczy w latach 90-tych: strategia lizbońska

3.1. Reakcją Europy na zwiększający się dystans wobec Stanów Zjednoczonych w zakresie produktywności i wzrostu gospodarczego była strategia lizbońska, która po nadaniu jej nowego kierunku w 2005 r. miała ponownie zwiększyć dynamikę wzrostu w Europie poprzez między innymi podniesienie wydatków na badania i rozwój do 3 % PKB oraz dążenie do stopy zatrudnienia 70 % siły roboczej w wieku produkcyjnym.

3.2. Zamierzone zwiększenie wydatków na B + R opiera się na wielu badaniach ekonomicznych, które ukazują wyraźny pozytywny związek między rozwojem gospodarczym oraz wysokością tych wydatków. Przy ustalaniu celów zbyt mało uwagi poświęcono faktowi, że wysokość wydatków na badania i rozwój jest w znacznym stopniu uzależniona przede wszystkim od struktury sektorowej i może być oceniana wyłącznie w odniesieniu do palety sektorów. Nowsze prace badawcze (Leo-Reinstaller-Unterlass, 2007, Pottelsberghe, 2008) pokazują, że w większości „starych” państw członkowskich wydatki na B + R są zbliżone do poziomu, którego można by oczekiwać ze względu na ich strukturę sektorową, podczas gdy w większości „nowych” państw członkowskich są one niższe (tzn. poniżej poziomu 45°, zob. wykres 1). Szwecja i Finlandia (podobnie jak USA) wydają zdecydowanie więcej na B + R niż można by oczekiwać na podstawie ich struktury sektorowej. Wynika to między innymi z tego, że w niektórych sektorach te państwa działają na granicy technologicznej, kładąc większy nacisk na działania innowacyjne niż ich konkurenci, oraz – w przypadku USA – prowadzą produkcję na duży rynek wewnętrzny. Ponadto wyższe wydatki na B + R mogą być wywoływane przez sektor szkolnictwa wyższego prowadzący intensywne badania. (patrz w tym kontekście Pottelsbergh 2008).

Wykres 1: Dostosowane strukturalnie wydatki na B + R



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old memberstates are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3. Ponieważ wydatki sektora przedsiębiorstw na B + R w Europie (przynajmniej w starych państwach członkowskich) są dość zbieżne ze strukturą sektorową, nie istnieją żadne istotne przyczyny znacznej zmiany wydatków na B + R, ponieważ należy je również postrzegać jako czynnik generujący koszty, charakteryzujący się zmniejszającymi się korzyściami krańcowymi. Wyższe inwestycje w wydatki na B + R mają sens przy zbliżaniu się do granicy technologicznej lub o ile wynikają ze zmiany strukturalnej⁽¹⁾ w kierunku sektorów prowadzących intensywne badania⁽²⁾. Obie zmiany są konieczne, jeżeli chce się zachować konkurencyjność Europy i zagwarantować zachowanie „modelu europejskiego”.

3.4. Jednakże proces ten nie polega wyłącznie na samym zwiększeniu środków na B + R, lecz raczej na zwiększeniu wsparcia udzielanego ryzykownym strategiom innowacyjnym za pomocą inwestycji w infrastrukturę badawczą oraz usprawnienie systemów edukacji i kształcenia. Kolejnymi koniecznymi zmianami są stworzenie środowiska rynkowego sprzyjającego innowacjom oraz zwiększenie mobilności na wszystkich szczeblach (patrz w tym kontekście Aho et al. 2006). Potrzebne są również uzupełniające ingerencje w przepisy regulujące rynek pracy oraz system finansowy oraz politykę konkurencji i makroekonomiczną. Wynikiem skutecznej realizacji takiej polityki są zdecydowanie zwiększone wysiłki innowacyjne, a zatem również wyższe wydatki na B + R.

3.5. Przeniesienie nacisku polityki gospodarczej z badań i rozwoju na innowacje zmniejsza także domyślne preferowanie zaawansowanych technologicznie gałęzi przemysłu, które wynika z prób zwiększenia wydatków na B + R. Obejmuje to poprawę w sektorach, które wprawdzie są zaawansowane, jeżeli chodzi o zastosowanie technologiczne, lecz nie dokonują wysokich inwestycji w badania i rozwój, ponieważ ich wysiłki innowacyjne opierają się na inteligentnych zastosowaniach technologicznych i ludzkiej kreatywności. Przykładowo ambitnych pod względem technologicznym innowacji dokonuje się w sektorach kreatywnych, w przemyśle stalowym czy w sektorze tekstyliów i odzieży, bez ponoszenia wydatków na B + R lub za pomocą niewielkich nakładów. Widoczne jest także, że w praktycznie wszystkich sektorach istnieje potencjał szybkiego wzrostu małych i średnich przedsiębiorstw (tzw. gazele) (zob. Hölzl – Friesenbichler, 2008), co sugeruje, że należy zdecydowanie wspierać innowacje. Nacisk na sektory zaawansowane technologicznie – co zapewnia także ich przyszłe znaczenie – polega na wyższym wroście popytu. Jeżeli uda się zwiększyć innowacje poprzez wysiłki na rzecz B + R, korzyści – jeżeli chodzi o wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia – będą w związku z wysokim wzrostem popytu nieproporcjonalnie wysokie.

(1) Zmiana strukturalna powstaje w wyniku zakładania nowych przedsiębiorstw, dywersyfikacji istniejących lub relokacji nowych przedsiębiorstw.

(2) W tym miejscu świadomie wykorzystuje się sformułowanie „sektory o dużym poziomie intensywności badań”, ponieważ podział na sektory o dużym, średnim i niskim poziomie zaawansowania w odniesieniu do wydatków na B + R i stosowania technologii jest w wielu sektorach gospodarki mylący. Jeżeli uwzględnimy również włączenie technologii wypracowanych gdzieś indziej do produktów i procesów produkcyjnych, to sektory uznawane klasycznie za charakteryzujące się niskim poziomem zaawansowania należałoby również zaliczyć raczej do sektorów o średnim i wysokim poziomie zaawansowania (patrz w tym kontekście Peneder, 2007).

3.6. Nowe i stare wyzwania wymagają jak najwyższych osiągnięć zarówno jeżeli chodzi o badania, jak i wdrażanie. Tylko poprzez osiągnięcia w zakresie badań podstawowych i stosownych Europa może pozostać konkurencyjna w obliczu wyzwań globalnych. Istotne ograniczenia w celu realizacji tej strategii już istnieją – a w przyszłości nawet w znacznie większym stopniu – w dziedzinie kapitału ludzkiego. Więcej lepiej wykształconych pracowników z wykształceniem średnim lub wyższym to warunek zmian strukturalnych oraz zamknięcia luki technologicznej. Popelnione dotąd błędy można naprawić jedynie w bardzo długim okresie, a pod wieloma względami nie czyni się tego wystarczająco energicznie. Jednocześnie w przypadku struktur kształcenia należy zapewnić, by oferta w zakresie kształcenia była dostosowana do popytu⁽³⁾ oraz by tyle samo uwagi poświęcano kształceniu ustawicznemu siły roboczej (hasło: uczenie się przez całe życie) w celu zapewnienia pracownikom na wszystkich etapach procesu pracy możliwości rozwoju swojej produktywności i szans na zatrudnienie.

3.7. Aktualizacja strategii lizbońskiej spowodowała znaczne zmiany na szczeblu europejskim, które mają potencjał przemian strukturalnych w kierunku struktur gospodarczych o większym stopniu intensywności badań oraz najwyższych osiągnięć: takimi czynnikami są działania na rzecz zwiększenia dostępności kapitału o wysokim poziomie ryzyka oraz zwiększenia mobilności naukowców, Europejski Instytut Innowacji i Technologii (ETI), Europejska Rada ds. Badań Naukowych oraz inicjatywa wiodącego rynku. Dodatkowymi czynnikami jest zwiększenie środków na programy ramowe oraz rozszerzenie projektów wiodących na szczeblu europejskim.

4. Europa – skuteczna polityka mimo różnorodności?

4.1. Nawet jeżeli cele europejskie są w dużym stopniu jasne i akceptowane przez wszystkich, pojawia się wątpliwość, czy ze względu na swoją niejednorodność Europa jest w ogóle „zdolna do prowadzenia polityki”? Różnorodność europejska objawia się także w zróżnicowanym potencjale państw członkowskich, mieszanych sukcesach oraz na froncie technologicznym (np. standard GSM), a także w dużych różnicach na poziomie sektorowym (patrz w tym kontekście Falk, 2007, Leo-Reinstaller-Unterlass, 2007, patrz załącznik III).

4.2. Ta różnorodność stanowi duże wyzwanie dla polityki gospodarczej, ponieważ środki polityki gospodarczej przynoszą zróżnicowane skutki w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego. Kraje odnoszące sukcesy dostosowują swoje strategie polityki gospodarczej bezpośrednio lub pośrednio do swojego

(3) Cedefop szacuje, że całkowite zatrudnienie w Europie powinno wzrastać o ponad 13 milionów miejsc pracy w latach 2006 – 2015, na co składa się wzrost o prawie 12,5 milionów miejsc pracy wymagających najwyższego poziomu kwalifikacji (poziomy ISCED 5 i 6) oraz bez mała 9,5 milionów miejsc pracy wymagających średniego poziomu (poziomy ISCED 3 i 4). Jednak przewiduje się spadek o ponad 8,5 miliona miejsc pracy o niskim bądź żadnych kwalifikacjach (poziomy ISCED 0 – 2). Źródło: Cedefop, Future skill needs in Europe Medium-term forecast, 2008.

poziomu wzrostu gospodarczego, tym samym próbując wspierać proces doganiania lub przestawić się na nowoczesną produkcję. Racjonalność takiego dostosowywania polityki gospodarczej do poziomu rozwoju została potwierdzona w wielu badaniach akademickich. Wykazano, że te same środki polityczne przynoszą różne rezultaty w zależności od poziomu rozwoju danego kraju. Np. środek, który może przynieść znaczne korzyści w kraju stosującym nowoczesne technologie może mieć mniejszy lub nawet negatywny wpływ na rozwój gospodarczy w kraju będącym na etapie doganiania.

4.3. To twierdzenie można dobrze zilustrować za pomocą przykładu systemu edukacji⁽¹⁾. Aby zmaksymalizować zwrot z inwestycji w systemie edukacji, należy zwrócić uwagę na związki przyczynowo-skutkowe, które zależą od poziomu rozwoju danego kraju: edukacja wyższa staje się tym ważniejsza, im bardziej dany kraj stosuje nowoczesne technologie. Z drugiej strony systemy edukacji zorientowane na życie zawodowe pomagają poszczególnym krajom w procesie doganiania. Aghion et al. (2005) szacują, że wzrost wydatków na edukację wyższą o 1 000 \$ na osobę w kraju stosującym nowoczesne technologie powoduje zwiększenie rocznej stopy wzrostu o ok. 0,27 punktów procentowych, podczas gdy zainwestowanie tej kwoty w kraju mniej rozwiniętym w tej dziedzinie zwiększa stopę wzrostu o 0,1 punktu procentowego. Zatrudnianie osób z wyższym wykształceniem w krajach stosujących nowoczesne technologie może przynieść wysoki zwrot, ponieważ kraje te również poszukują bardziej radykalnych innowacji, które można osiągnąć tylko w wyniku badań naukowych.

4.4. Jednocześnie wyższy poziom edukacji prowadzi do większej elastyczności w wyborze technologii. Około 60 % różnicy we wzroście między państwami europejskimi a USA można przypisać faktowi, że europejskie systemy edukacji są silnie ukierunkowane na szkolenie zawodowe lub edukację na poziomie średnim (Krueger – Kumar, 2004). Społeczeństwa oparte na wiedzy wymagają ogólnych kluczowych umiejętności i edukacji na poziomie wyższym, która propaguje stosowanie nowych technologii i tworzenie nowych sektorów z nowymi przedsiębiorstwami. Historycznie – oraz prawidłowo, jeżeli chodzi o proces doganiania – europejski nacisk na edukację na poziomie średnim staje się więc przeszkodą dla rozwoju, zważywszy na dojście Europy do „granicy technologicznej”.

4.5. Oczywiście jest, że podczas opracowywania i realizacji polityki gospodarczej Unia Europejska musi zmierzyć się z faktem, że jest heterogenicznym zrzeszeniem państw. Jeżeli istnieje wiele różnic, wtedy implementację deleguje się zazwyczaj do państw członkowskich tak, aby mogły znaleźć rozwiązania dostosowane do warunków lokalnych⁽²⁾. Jednakże niezbędne

jest, by implementacja wspólnej polityki między różnymi szczeblami była zsynchronizowana i skoordynowana, aby wybrana strategia mogła być w pełni wdrożona. Podkreśla to istnienie współzależności w ramach Unii Europejskiej. Postępy niektórych państw członkowskich również przynoszą korzyści innym, a strategie kopiowania nie są akceptowalne.

4.6. Jasne jest, że nie może istnieć strategia „dobra dla wszystkich”; sukces może odnieść jedynie pakiet środków dostosowanych do każdego kraju. Jednakże należy zauważyć, że kiedy dane państwo osiągnie „granice technologiczną” musi ono zmienić struktury i strategię polityki gospodarczej, ponieważ w tym momencie istniejące narzędzia – często rozwijane przez wiele lat – przestają mieć pozytywny wpływ na wzrost (jeżeli tak się stanie, wpływ ten będzie jedynie bardzo ograniczony) i tym samym staną się przynajmniej częściowo nieefektywne. To samo dotyczy – choć w odmiennych okolicznościach – państw podlegających procesowi doganiania. Stosowanie tych samych strategii jako kraje wykorzystujące nowoczesne technologie byłoby rozwiązaniem nieefektywnym. Każda strategia europejska musi zatem oferować rozwiązania, w jaki sposób:

- zwiększyć zarówno spójność i wyniki, a tym samym wziąć pod uwagę poziom rozwoju gospodarczego;
- opracować cele i środki polityczne uwzględniające nowoczesny charakter wielu obszarów polityki (np. środowiska, innowacje) oraz które muszą być wdrożone efektywnie pomimo potrzeby koordynacji między tymi dziedzinami;
- ustanowić podział pracy między Unią Europejską a krajami członkowskimi, który uwzględni rzeczywiste okoliczności oraz;
- sprawić, by przyjęte środki były wiążące oraz zapewnić sankcje za wszelkie naruszenie tych środków.

4.7. W Europie już w znacznej mierze istnieją struktury i mechanizmy takiej polityki, które muszą „tylko” zostać wykorzystane w odpowiedniej formie i we właściwej treści. Również w przypadku najnowszych istotne kwestie kluczowe są już znane i od dawna omawiane. Jednakże brakuje politycznej siły przebiccia, umożliwiającej wywarcie wpływu na rzeczywistą gospodarkę i społeczeństwo europejskie.

5. Zastosowana bibliografia

Acemoglu, D. Aghion, P., Zilibotti, F. *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006.

Aghion, P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief 02, 2006.

⁽¹⁾ Zasadniczo inwestycje w kapitał ludzki przynoszą bardzo duży zwrot. Zwiększenie przeciętnego okresu edukacji o jeden rok zwiększa potencjalną produkcję gospodarczą o 6 % w długim okresie czasu (De la Fuente, 2003).

⁽²⁾ Mimo że przegląd podziału umiejętności powinien odbywać się regularnie, jakakolwiek dyskusja w tym miejscu wykraczałaby poza zakres tematyczny niniejszej opinii (patrz Falk – Hölzl – Leo, 2007).

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, Quarterly Journal of Economics, Vol. 120, No. 2, pp. 701–728, 2005.

Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity, NBER Working Paper 12027, 2006.

Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth, Working Paper, Harvard University, 2005.

Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data, 2006.

Aghion, P., Marinescu, I., Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?, 2006.

Aho, E., (Chairman), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A., Ein innovatives Europa schaffen, Bericht der unabhängigen Sachverständigenkommission für FuE und Innovation, eingesetzt im Anschluss an das Gipfeltreffen in Hampton Court, 2006.

Breuss, F., Die Zukunft Europas, in: BMWA, Das österreichische Außenhandelsleitbild – Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation, Wien, 2008.

Cedefop, Future skill needs in Europe, Medium-term forecast, 2008.

De la Fuente, A., Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf der Länderebene, Abschlussbericht für die EU-Kommission Beschäftigung und Soziales, 2003.

Falk, M. Sectoral Innovation Performance, Evidenc from CIS 3 micro-aggregated data, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Falk, M., Unterlass, F., Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum, Teilstudie 1, WIFO-Weißbuch, 2006.

Falk, R. Hölzl, W., Leo, H., On the Roles and Rationales of European STI Policies, WIFO Working Paper, 299/2007.

Falk, R., Leo, H., „What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?“, WIFO Working Papers, 2006, (273).

Gerschenkron, A., „Economic Backwardness in Historical Perspective“, Harvard University Press, 1962.

Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), Global Europe, Social Europe, Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 2006.

Gordon, R. J., Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, „Change, Innovation and Distribution“ Brussels, 4 December 2007.

Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries, The Review of Economics and Statistics, 86 (4): 883–895, 2004.

Hollanders, H., Innovation Modes: Evidence at the Sector Level, Europe-Innova, Innovation Watch, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Hölzl, W., Friesenbichler, K. Final Sector Report Gazelles, Sectoral Innovation Watch, Europe Innova, 2008, www.europe-innova.org

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik, KOM(2005) 474 endgültig, Brüssel, 5.10.2005.

Krueger, D., Kumar, K., US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education, Journal of Monetary Economics, 2004.

Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., Motivating sectoral analysis of innovation. Performance, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Nicoletti, G., Scarpetta, S., Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, Economic Policy, 18:36 9, 2003.

OECD, Education at a Glance, OECD, 2006.

Peneder, M., Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors, Europe Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. et al. „An Agenda for a Growing Europe”, Oxford University Press, 2004.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital, Journal of Economic Growth, Vol. 11, No. 2, pp 97–127, 2006.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
