

BIULETYN

Nr 49 (914) • 16 maja 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Wzrost i zatrudnienie w politykach unijnych państw nordyckich

Lidia Puka, Patryk Toporowski

Choć wzrost gospodarczy jest od początku XXI w. jednym z priorytetów UE, dotychczasowe działania podejmowane w tym celu na poziomie unijnym nie przyniosły spodziewanego efektu. Równocześnie nordyckie rozwiązania dotyczące wspierania przedsiębiorczości i eksportu, rozwoju badań, innowacyjności i nauki oraz prawa pracy i polityki społecznej sprawiają, że kraje Europy północnej przodują w światowych rankingach konkurencyjności i zapewniają wysoki poziom dobrobytu. Polska powinna – czerpiąc ze wzorów nordyckich – starać się modernizować krajową gospodarkę, a także wpływać na pro wzrostową agendę na forum UE.

Obecny kryzys gospodarczy uderzył szczególnie mocno w państwa strefy euro. Słabe wyniki gospodarcze UE, wraz z nasileniem kłopotów z zadłużeniem, przyczyniły się w pierwszej kolejności do wzmożenia działań w celu redukcji zadłużenia państw strefy euro. Późno, bo dopiero podczas przewodnictwa Danii w Radzie UE, na znaczeniu zyskała tematyka długookresowego pobudzenia wzrostu i konkurencyjności. Kraj prezydencji, podobnie jak pozostałe państwa nordyckie, ma jedną z bardziej innowacyjnych gospodarek na świecie i zajmuje wysokie lokaty w rankingach „Doing Business” (2012) i „Global Competitiveness Report” (2011/2012). Konkurencyjność pozostałych państw UE jest umiarkowana.

Model gospodarczy unijnych państw nordyckich. Dla Danii, Finlandii i Szwecji krajowe agendy wzrostu i zatrudnienia oraz dobra kondycja finansów publicznych stanowią filary polityk gospodarczych. Ich rola podkreślana jest na najwyższych szczeblach politycznych, m.in. przez MSZ Szwecji w tegorocznym exposé, prezydenta Finlandii w przemówieniu z okazji objęcia urzędu oraz premier Danii otwierającą prezydencję Danii w Radzie UE.

Wzrost w nordyckich państwach UE generowany jest przez eksport (udział w PKB: 38% w Danii, 25% w Finlandii, 30% w Szwecji), również do krajów spoza UE (ok. 40%), ze znaczącym udziałem usług, co sprawia, że te małe zaludnione państwa generują PKB *per capita* o połowę wyższy od średniej UE. Przewagę konkurencyjną stanowi kapitał ludzki, oparty na innowacyjności z jednoczesnym zapewnieniem dobrobytu. Z jednej strony inwestycje publiczne służą pobudzeniu innowacyjności, np. przez przeznaczenie funduszy na badania i rozwój, udział państwa w podziale ryzyka przy inwestycjach innowacyjnych również dla małych i średnich przedsiębiorstw, skuteczny system partnerstwa publiczno-prywatnego, czy reformy systemu edukacji publicznej dostosowujące ją do zmian wynikających z globalizacji. Z drugiej strony efektywność zatrudnienia wynika z dostosowania prawa pracy i polityki społecznej, tworzących wysoki poziom ochrony, m.in. przez udział organizacji pracowników w kształtowaniu treści stosunku pracy (co jednak wynika z uwarunkowań historycznych), kontrolę przestrzegania przepisów prawa i wysokiego poziomu higieny pracy, elastyczność modeli zatrudnienia, czy dostosowanie systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia i cięży do realiów życia społecznego. Jednocześnie nordyckie modele rynków pracy nie są jednolite, np. duński model zatrudnienia łączący elastyczność i bezpieczeństwo, tzw. *flexicurity*, zakłada łatwość rozwiązywania stosunku pracy jednocześnie z bogatym systemem ubezpieczeń społecznych. Cechą wspólną nordyckich modeli gospodarczych jest natomiast to, że wymagają znaczących nakładów z budżetów państw i generują wysokie koszty pracy (ok. 39 euro w Szwecji i Danii i 30 euro w Finlandii za godzinę, wobec 7,5 euro w Polsce).

Państwa nordyckie a kryzys gospodarczy. Wskutek światowej recesji 2008 r. państwa te odnotowały spadek eksportu i wzrost bezrobocia (w 2011 r. wyniósł 7,4% w Danii, a 8,4% w Finlandii i Szwecji). Prognozy wzrostu gospodarczego na 2012 r. są umiarkowane (ok. 0,8% dla Finlandii, 1,1% dla Danii i 0,3% dla Szwecji), co wynika ze spowolnienia wzrostu w państwach unijnych, będących nadal głównymi odbiorcami eksportu państw nordyckich.

W celu poprawy swojej pozycji gospodarczej państwa te ograniczyły wydatki budżetowe na świadczenia społeczne, m.in. wprowadzając reformy emerytalne. Jednocześnie zaczęły pozyskiwać nowe rynki zbytu i promować rodzimy eksport w krajach rozwijających się. W roku 2010 w stosunku do 2008 poziom eksportu wyniósł 96% w Szwecji, 92% w Danii i 86% w Finlandii. Dania i Finlandia wprowadziły ponadto pakiety publiczne, które miały pobudzić wzrost w dziedzinach transportu, zdrowia, edukacji, infrastruktury i zielonych technologii. Szwecja wspiera elastyczność i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. O tym, jak istotne jest dla Danii, Finlandii i Szwecji utrzymanie konkurencyjności w oparciu o innowacje i wysoki kapitał ludzki, świadczy to, że pomimo recesji państwa te, kosztem cięć wydatków publicznych, zwiększyły w 2009 r. nakłady na badania i rozwój w stosunku do PKB (3% w Danii, 4% w Finlandii i 3,4% w Szwecji przy średniej UE-15 na poziomie 2,1% w 2009 r.). Zacieśniły również współpracę na rzecz wzrostu i zatrudnienia na forach regionalnych: Nordyckiej Radzie Ministrów i Baltic Development Forum oraz przez reprezentację polityczną na wysokim szczeblu podczas drugiego szczytu Northern Future Forum.

Wnioski i rekomendacje. Wysokie lokaty unijnych państw nordyckich w rankingach konkurencyjności oraz wzrost eksportu oznaczają, że polityka połączenia wzrostu, zatrudnienia i dyscypliny finansowej stanowi alternatywę dla obecnego modelu zarządzania kryzysowego w UE. Specyficzne uwarunkowania, jak uzależnienie od eksportu i kapitałochłonność, ograniczają możliwość jego bezpośredniej implementacji w pozostałych państwach UE, nie wyklucza to jednak recepcji poszczególnych rozwiązań. Najbliższe nieoficjalne spotkanie szefów rządów i głów państw członkowskich 23 maja, poprzedzające szczyt Rady Europejskiej 28–29 czerwca, powinno precyzyjnie zdefiniować obszary możliwych pro wzrostowych rozwiązań.

W przypadku Polski, jedyne państwo UE z zachowanym dodatnim wzrostem gospodarczym, konkurencyjność opiera się na względnie taniej sile roboczej. Obecnie wzrost gospodarczy jest wyraźnie uzależniony od funduszy strukturalnych. Polska znajduje się w środku rankingów konkurencyjności, a wydatki na badania i rozwój wynoszą mniej niż 1% PKB. Uruchomienie pakietu energetyczno-klimatycznego w 2013 r. niesie ryzyko spowolnienia krajowego wzrostu gospodarczego.

Stąd rząd RP powinien już dziś zdecydowanie zmierzać do poprawy krajowej konkurencyjności, a także wspierać i inicjować działania na rzecz długotrwałego wzrostu w regionie i na forum UE. Naturalnym sojusznikiem w tej sferze są państwa nordyckie. Ich konkretne rozwiązania mogą służyć jako wzór dla Polski w reformie edukacji i rynku pracy, rozwoju badań, innowacyjności i przedsiębiorczości (zwłaszcza w sektorze MŚP), polityce proeksportowej, cyfryzacji gospodarki i podnoszeniu efektywności administracji publicznej. Do recepcji dobrych praktyk w tych obszarach konieczne jest aktywne uczestniczenie Polski w formatach współpracy regionalnej oraz stworzenie projektu wymiany administracji z krajami nordyckimi. Rozpoczęta w ramach trio prezydencji współpraca z Danią powinna być kontynuowana w dziedzinie tworzenia rynku usług cyfrowych i zniesienia barier dla wspólnego rynku.

Aby skorzystać z tworzonego na poziomie UE programu ramowego dla badań i innowacji UE Horizon 2020 (o planowanym budżecie 80 mld euro na lata 2014–2020, czyli ok. 1/4 środków przeznaczonych na politykę spójności w dziedzinach nauka, konkurencyjność, społeczeństwo), Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego powinno udzielić wsparcia formalnego placówkom naukowo-badawczym i przedsiębiorstwom innowacyjnym chcącym realizować projekty w ramach funduszu. Takie działania powinny obejmować utworzenie krajowego portalu informacyjnego, przeprowadzenie kampanii promocyjnej Horizon 2020 i ułatwienie nawiązywania współpracy z zagranicznymi ośrodkami badawczymi. Aby efektywnie wykorzystać środki z tego funduszu, polskie podmioty już teraz muszą zacząć nawiązywać współpracę z potencjalnymi podmiotami z unijnych państw nordyckich.

Polska powinna również wzmacniać agendę pro wzrostową na forum UE, z uwzględnieniem potrzeby modernizacji krajowej gospodarki. 80% eksportu z Polski trafia obecnie do UE, więc wzrost gospodarczy w państwach unijnych zapewni lepszy zbył polskich towarów. Wpłynie to pozytywnie na poziom dobrobytu polskich obywateli i pozwoli na zbudowanie dodatkowego kapitału politycznego i zaufania. Uzyskany podczas prezydencji wizerunek Polski jako sprawnego organizatora stanowi punkt wyjścia do kształtowania unijnej agendy wzrostu i zatrudnienia. Nie będzie to jednak możliwe bez prowadzonych równolegle działań w celu poprawy konkurencyjności krajowej.