

Małgorzata Sulmicka

Wskaźniki strukturalne jako instrument monitorowania polityki rozwoju Unii Europejskiej

Omawiane w niniejszym tekście wskaźniki strukturalne są zbiorem wskaźników, których zadaniem jest monitorowanie polityki rozwoju Unii Europejskiej prowadzonej w ramach Strategii Lizbońskiej. Złożoność wyzwań, które legły u podstaw powstania tej strategii, a także dążenie do znajdowania równowagi między gospodarczym, społecznym i ekologicznym wymiarem procesu rozwoju UE, spowodowały konieczność włączenia do SL wielu różnych polityk. Wielopłaszczyznowy charakter zawartego w SL programu wymagał przyjęcia obszernego zestawu wskaźników monitorowania. Ze względu na pozycję Strategii Lizbońskiej jako nadrzędnego długookresowego programu strategicznego UE, obecnie większość unijnych, krajowych a także regionalnych programów strategicznych nawiązuje bezpośrednio do celów tej strategii¹³⁶. W związku z tym wskaźniki z katalogu wskaźników strukturalnych są najczęściej wykorzystywanymi wskaźnikami monitorowania zawartej w tych programach polityki rozwoju UE.

Istnieją dwie listy wskaźników strukturalnych. Krótka, składająca się z 14 głównych wskaźników, której zadaniem jest zapewnienie jasnego obrazu pozycji poszczególnych krajów członkowskich i UE jako całości w dochodzeniu do najważniejszych celów lizbońskiej polityki rozwoju oraz zawierająca ponad 100 pozycji lista uzupełniająca. W niniejszym opracowaniu mowa jest przede wszystkim o wskaźnikach z krótkiej listy. Ze względu na swój charakter, krótka lista zawiera w większości ogólnie znane wskaźniki ekonomiczne. Ponieważ jednak nawet znane i powszechnie używane kategorie ekonomiczne (takie jak PKB, zatrudnienie czy wydajność) nie mają jednoznacznych definicji pozwalających na jednolity sposób ich liczenia, dlatego poprawność oceny uzyskanych wyników wymaga znajomości metody ich kwantyfikacji przyjętej w każdym konkretnym przypadku.

¹³⁶ Dzięki przyjętej wielowymiarowej koncepcji Strategii programowanie strategiczne w Unii Europejskiej zaczęło nabierać cech rozwiązań systemowych. KE uznała bowiem, iż zasadniczym kierunkiem działania UE powinno być mobilizowanie wszystkich polityk do realizacji celów Strategii oraz zapewnienie spójności między nimi. Dokonano zmian priorytetów istniejących programów strategicznych UE, tak aby przyczyniały się one do realizacji celów SL. Jednocześnie SL dała impuls do powstania szeregu nowych programów w obszarach uznanych za priorytetowe z punktu widzenia dalszego rozwoju Unii. Realizacji celów SL podporządkowano w znacznej mierze politykę spójności.

Oceniając efekty polityk lizbońskich przez pryzmat wskaźników strukturalnych pamiętać trzeba o ich ograniczeniach, w tym zwłaszcza wynikających z przyjętej metodologii, aktualności danych oraz stopnia reprezentatywności wskaźników dla monitorowanych obszarów. Nie uwzględnianie tych ograniczeń może prowadzić do niesłusznych ocen i wniosków. W Polsce, mimo powszechnego wykorzystywania wskaźników strukturalnych w dokumentach programowych administracji publicznej, często spotyka się przypadki niewłaściwej ich interpretacji – zarówno od strony metodologicznej, jak i ich sensu społeczno-ekonomicznego.

1. Geneza wskaźników strukturalnych i ich wykorzystanie

Wraz z ogłoszeniem Strategii Lizbońskiej w marcu 2000 roku Komisja Europejska zobowiązana została do przedstawiania na wiosennych szczytach Rady Europejskiej corocznych raportów tzw. *Annual Progress/Strategic Reports* oceniających postępy w realizacji celów Strategii. W raportach tych wskaźniki strukturalne stanowią jedno z głównych narzędzi oceny poziomu realizacji celów postawionych przez Radę Europejską w Lizbonie (a następnie uzupełnionych w Goeteborgu, Sztokholmie i Barcelonie). Wnioski z tych ocen są podstawą zaleceń formułowanych pod adresem polityk poszczególnych państw oraz określania priorytetów polityk rozwoju UE na kolejne okresy sprawozdawcze.

Wskaźniki należące do zbioru wskaźników strukturalnych Strategii Lizbońskiej są często punktem wyjścia do opracowywania katalogów (portfeli) wskaźników dla różnych obszarów będących przedmiotem programowania strategicznego w UE i krajach członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza sfery społecznej objętej Metodą Otwartej Koordynacji¹³⁷. Wykorzystywanie wskaźników strukturalnych jako wspólnej

¹³⁷ Wskaźniki ogrywają istotną rolę w unijnym procesie integracji społecznej, którego ważnym elementem jest umożliwienie porównań i wzajemne korzystanie ze swego dorobku przez państwa członkowskie. Pomocne w tym jest zastosowanie w procesie definiowania celów krajowych wspólnie uzgodnionych wskaźników. Ponadto niektóre państwa członkowskie mogą wykorzystać wspólne wskaźniki do benchmarkingu wyników na tle innych państw członkowskich, np. dane państwo może zdecydować, iż wykorzysta średni wynik trzech krajów o najlepszych wynikach dla danego wskaźnika i na tej podstawie zdefiniuje benchmark dla założonych przez siebie celów.

bazy w ramach różnych polityk przyczynia się do większej synergii pomiędzy poszczególnymi politykami¹³⁸.

Użyteczność wskaźników strukturalnych zależy od ich zdolności poprawnego monitorowania narodowych osiągnięć w najistotniejszych obszarach unijnej polityki rozwoju, a także od skuteczności - poprzez okresowe oceny i rankingi - w stymulowaniu krajów członkowskich do przyspieszenia tempa niezbędnych reform strukturalnych oraz pomocy w identyfikowaniu obszarów, gdzie reformy są najbardziej potrzebne.

2. Wymogi stawiane wskaźnikom strukturalnym

Wskaźnikom stosowanym do monitorowania programów strategicznych stawia się szereg wymogów. W odniesieniu do wskaźników strukturalnych uznano, iż powinny one być:

- łatwe do odczytania i zrozumienia (*easy to read and understand*),
- istotne z punktu widzenia danej polityki (*policy relevant*)¹³⁹,
- wzajemnie spójne (*mutually consistent*),
- dostępne na czas (*available in a timely fashion*),
- dostępne dla większości państw członkowskich (*available for most member states*)¹⁴⁰,
- oparte na wiarygodnych źródłach danych (*selected from reliable sources*),
- nie powodujące zbyt dużych obciążeń dla instytucji statystycznych i respondentów krajowych (*not creating too large burden on statistical institutes and respondents*)¹⁴¹.

W przypadku monitorowania złożonych programów rozwojowych ważna jest nie tylko jakość poszczególnych wskaźników, ale także spójność całego zestawu.

¹³⁸ Przykłady takich dziedzinowych portfeli wskaźników o wspólnych polach ze wskaźnikami strukturalnymi stanowią m.in. tzw. wskaźniki lejkenowskie w dziedzinie ubóstwa i wykluczenia społecznego, wskaźniki unijnej strategii rozwoju edukacji i szkoleń (*Education and training 2010*) czy wskaźniki monitorowania Europejskiej Strategii Zrównoważonego Rozwoju.

¹³⁹ Choć wydaje się, że chodzi tu przede wszystkim o merytoryczną adekwatność danego wskaźnika do monitorowanej polityki, to zasada ta bywa też niekiedy interpretowana także jako „*istotne politycznie*” w sensie bycia przedmiotem zainteresowania polityków i mediów.

¹⁴⁰ Brak pewnych danych dotyczy np. krajów małych. I tak Lichtenstein - w związku z małymi rozmiarami tego kraju, generalnie nie jest włączany do bazy wskaźników, jako że dane potrzebne dla wielu wskaźników nie są tam tworzone.

¹⁴¹ *The role of structural indicators in the Lisbon Strategy, EPC position on the future development of structural indicators*, ECFIN/EPC (2004) REP/50598.

Przyjmuje się, że zestaw (portfel) wskaźników powinien obejmować dwa lub trzy poziomy:

- poziom pierwszy – zawierający zestaw wskaźników podstawowych w „rozsądnej” liczbie,
- poziom drugi - powinien zawierać wskaźniki uzupełniające pierwszy poziom i obejmować potrzebne przekroje oraz wskaźniki dostarczające informacji rozszerzających i uzupełniających poziom pierwszy;
- poziom trzeci - występuje np. w przypadku krajowych planów działań związanych z realizacją wspólnych celów UE i zawiera wskaźniki specyficzne dla danego kraju członkowskiego.

Ponieważ wskaźniki monitorowania oprócz funkcji ewaluacyjnej pełnią też funkcję informacyjną, poszczególne poziomy mają różnych adresatów. Pierwszy poziom adresowany jest głównie do polityków wysokiego szczebla i szerokiej publiczności. Jako adresatów niższych poziomów wymienia się zwykle polityków i urzędników odpowiadających za politykę w różnych dziedzinach (*policy-makers*), specjalistów oraz środowiska akademickie.

Do podstawowych kwestii związanych z kształtowaniem zestawów wskaźników należy m.in. taki ich dobór, aby:

- w możliwie ograniczonej liczbie wskaźników ujęte zostały wszystkie kluczowe obszary problemowe będące przedmiotem programu;
- poszczególne wskaźniki nawzajem się uzupełniały, a zarazem nie powielały tych samych informacji;
- oparte one były na zestandaryzowanych definicjach i klasyfikacjach;
- stanowiły odpowiednią kombinację wskaźników wkładu (*input indicators*) i wskaźników efektu (*output indicators*).

Ważne jest też wyznaczenie realistycznych, wzajemnie spójnych wartości docelowych przyjętych wskaźników¹⁴². Wskaźniki powinny reagować na działania zawarte w programie, ale nie powinny być łatwo manipulowalne. W sytuacji, gdy realizujące daną politykę kraje reprezentują znacząco zróżnicowany poziom rozwoju, przy ocenie realizacji celów w oparciu o wskaźniki powinno się brać pod uwagę różne pozycje wyjściowe krajów, a więc oceniać nie tylko osiągnięty poziom, ale i dokonany postęp.

¹⁴² Na temat wymogów wobec portfeli wskaźników monitorowania programów pisze J. Górniak w opracowaniu *Diagnoza oraz strategia i jej kwantyfikacja (cele, priorytety, wskaźniki)*, w: *Ewaluacja ex ante – podsumowanie doświadczeń, administracji polskiej*, red. J. Szlachta, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

3. Podstawowe i uzupełniające wskaźniki strukturalne

Wskaźniki strukturalne obejmują sześć obszarów (dziedzin), a mianowicie: ogólną sytuację gospodarczą, zatrudnienie, innowacyjność i badania naukowe, reformy gospodarcze, spójność społeczną oraz środowisko naturalne. Takie ujęcie jest próbą objęcia monitorowaniem ogólnej koncepcji rozwoju zawartej w sposób syntetyczny w celu nadrzędnym Strategii Lizbońskiej, którym jest przekształcenie UE w najbardziej konkurencyjną opartą na wiedzy gospodarkę, zdolną do trwałego i zrównoważonego rozwoju, tworzącą większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującą się większą spójnością społeczną. Od czasu pierwszej publikacji wskaźników strukturalnych w 2001 roku, ich liczba powiększyła się prawie czterokrotnie (z 35 w roku 2001 do 132 w roku 2007), zarówno w efekcie włączania kolejnych obszarów polityki do Strategii Lizbońskiej, jak i potrzeby większej liczby wskaźników. W wyniku prac prowadzonych przez Eurostat niektóre wskaźniki zastępowane są przez nowe, bardziej odpowiednie z punktu widzenia prowadzonej polityki, oparte na bardziej wiarygodnych danych lub w mniejszym stopniu dublujące się pod względem dostarczanych informacji z innymi pozycjami z listy.

Po półmetkowym przeglądzie Strategii Lizbońskiej w 2005 roku jako jej główne priorytety przyjęto wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Redefinicja priorytetów SL w rezultacie przeglądu oraz potrzeba poprawy jakości niektórych wskaźników spowodowały pewną modyfikację ich listy. Ponieważ jednak ogólny kierunek reform pozostał ten sam, także obszary monitorowania pozostały niezmienione.

W praktyce dość szybko okazało się, że choć kompleksowy monitoring wszystkich obszarów złożonego projektu Lizbońskiego wymaga obszernej bazy wskaźników, to jednak na podstawie dużej ich liczby trudno jest dokonać syntetycznej oceny postępów. W związku z tym Komisja Europejska uznała, że lista wskaźników strukturalnych powinna być:

- krótka, tak aby przekaz polityczny był jasny, prosty i skoncentrowany na wybranych problemach;
- zrównoważona pod względem udziału każdego z pięciu głównych kierunków polityki (zatrudnienia, innowacji i badań, reform ekonomicznych, spójności społecznej i środowiska)
- możliwie stabilna w trakcie realizacji strategii, choć jeśli okaże się, że stosowane wskaźniki nie spełniają wymaganych kryteriów, powinny być one poddane krytycznej weryfikacji.

W efekcie w 2004 roku ograniczono liczbę wskaźników publikowanych podczas wiosennych szczytów Rady do 14. Powstała tzw. krótka lista pozwalająca na bardziej zwięzłą prezentację i lepszą ocenę postępów w realizacji założeń programu lizbońskiego. Krótka lista składająca się z uznanych za główne wskaźników (*headline indicators*) ma za zadanie odzwierciedlać główne cele agendy lizbońskiej. Zdecydowano też, że krótka lista pozostanie niezmienną przez co najmniej trzy lata¹⁴³.

Lista 14 podstawowych wskaźników strukturalnych dla sześciu głównych obszarów monitorowania jest następująca:

I. Obszar monitorowania: Ogólna sytuacja makroekonomiczna (*General Economic Background*)

Wskaźniki:

1. Produkt Krajowy Brutto na jednego mieszkańca w Standardach Siły Nabywczej (*GDP per capita in PPS*)
2. Wydajność pracy na jednego zatrudnionego (*Labour productivity*)

II. Obszar monitorowania: Zatrudnienie (*Employment*)

Wskaźniki:

3. Stopa zatrudnienia (*Employment rate*)*
4. Stopa zatrudnienia starszych pracowników (*Employment rate of older workers*)*

III. Obszar monitorowania: Innowacyjność i badania naukowe (*Innovation and Research*)

Wskaźniki:

5. Osiągnięcia edukacyjne osób młodych (*Youth educational attainment*)*
6. Wydatki krajowe brutto na B+R (Gross domestic expenditure on R&D)

IV. Obszar monitorowania: Reformy ekonomiczne (*Economic Reform*)

Wskaźniki:

7. Komparatywne poziomy cen (*Comparative price levels*)
8. Inwestycje prywatne (*Business investment*)

¹⁴³ Strategia Lizbońska realizowana jest w trzyletnich cyklach odpowiadających przyjętemu okresowi obowiązywania ogólnych wytycznych polityki gospodarczej zatrudnienia. Obecny okres obowiązywania Zintegrowanych Wytycznych dla Wzrostu i Zatrudnienia obejmuje lata 2005-2007, kolejny - to lata 2008-2010.

V. Obszar monitorowania: Spójność społeczna (*Social Cohesion*)

Wskaźniki:

9. Stopa zagrożenia ubóstwem po transferach socjalnych (*At risk-of-poverty rate after social transfers*)*
10. Stopa bezrobocia długookresowego (*Long-term unemployment rate*)*
11. Dyspersja regionalnych stóp zatrudnienia (*Dispersion of regional employment rates*)*

VI. Obszar monitorowania: Środowisko (*Environment*)

Wskaźniki:

12. Emisja gazów cieplarnianych (*Greenhouse gas emissions*)
13. Energochłonność gospodarki (*Energy intensity of the economy*)
14. Wielkość transportu towarów w stosunku do PKB (*Volume of freight transport relative to GDP*)

*Wskaźniki podawane w podziale na płeć

Baza danych wskaźników strukturalnych zawiera dane dla krajów UE – 27 oraz EFTA (Islandii, Norwegii i Szwajcarii). Tam gdzie to jest możliwe, w celach porównawczych gromadzone są dane dla Japonii, USA oraz krajów kandydujących do UE - Turcji i Chorwacji¹⁴⁴.

W aneksach statystycznych raportów wiosennych prezentowana jest obecnie jedynie krótka lista. Natomiast treść raportów odnosi się oczywiście także do wyników monitorowanych przez wskaźniki formalnie drugorzędne, ale w praktyce często równie ważne, a niekiedy wydaje się, że nawet ważniejsze (np. przy ocenie sytuacji maroekonomicznej znacznie więcej uwagi poświęca się deficytom budżetowym i zadłużeniu sektora finansów publicznych niż procesom konwergencji dochodowej mierzonej głównym wskaźnikiem z krótkiej listy - PKB pc w SSN) lub bardziej trafnie oddające istotę danej polityki na konkretnym etapie.

¹⁴⁴ Dane dla krajów, które dołączyły do UE w roku 2004 publikowane są od roku 2003. Wówczas wszystkie wskaźniki przeliczono wstecz od roku 2000 z uwzględnieniem tych krajów, zaś po włączeniu w 2004 roku Bułgarii i Rumunii wszystkie wskaźniki ponownie przeliczone zostały wstecz do roku 2000 z uwzględnieniem tych krajów, o czym trzeba pamiętać przy porównaniach wartości wskaźników publikowanych w różnych latach.

4. Obszary monitorowania i ich wskaźniki

4.1. Ogólna sytuacja ekonomiczna

W Strategii Lizbońskiej nie ustanowiono konkretnego zestawu celów dla sytuacji makroekonomicznej, jednak przyjęto, że zdrowe podstawy makroekonomiczne są warunkiem koniecznym dla osiągnięcia celów Strategii. Za szczególne wyzwanie uznano poprawę zdolności gospodarek państw strefy euro do absorpcji asymetrycznych szoków ekonomicznych w warunkach braku narodowych polityk monetarnych. Dlatego nacisk położono na wypełnianie założeń Paktu Stabilności i Wzrostu, w tym zwłaszcza dotyczących długu publicznego i deficytu budżetowego. Kraje członkowskie powinny mieć budżety zbliżone do równowagi lub osiągać nadwyżki w celu osiągnięcia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Założono, że jeśli SL będzie wdrażana w warunkach zdrowych fundamentów makroekonomicznych, to za realistyczną można przyjąć długoterminową stopę wzrostu PKB rządu ok. 3% rocznie. Spośród wskaźników monitorowania sytuacji w obszarze makroekonomicznym do krótkiej listy wybrano: Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca w Standardach Siły Nabywczej oraz wskaźnik wydajności pracy na jednego zatrudnionego.

Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca w Standardach Siły Nabywczej

Produkt Krajowy Brutto per capita jest najczęściej stosowanym miernikiem osiągnięć gospodarczych kraju i dobrobytu społecznego. Przyjęcie za cel Strategii Lizbońskiej uczynienie UE najbardziej konkurencyjnym i dynamicznym obszarem gospodarczym na świecie, oznacza dążenie do eliminacji luki w PKB pc w stosunku do głównych konkurentów, zwłaszcza – do USA. Celem tego wskaźnika jest też ewaluacja stopnia konwergencji wewnętrznej pomiędzy krajami UE w kontekście polityki spójności ukierunkowanej na zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych krajów.

W ocenie Eurostatu wskaźnik ten zaliczony jest do kategorii A, tj. o najwyższej wiarygodności statystycznej. Jego jakość oceniana jest wysoko głównie ze względu na porównywalność danych dotyczących PKB poszczególnych krajów zbieranych w

systemie ESA 95¹⁴⁵. Jednak wątpliwości budzi sposób, w jaki dane pierwotne przeliczane są na Standardy Siły Nabywczej w celu eliminacji różnic poziomów cen pomiędzy krajami. Dane w Standardach Siły Nabywczej - SSN (*Purchasing Power Standards - PPS*) uzyskiwane są poprzez przeliczenie danych wyrażonych w walutach narodowych przez zastosowanie Parytetów Siły Nabywczej - PSN (*Purchasing Power Parity - PPP*) jako swoistego kursu wymiany (różnego od rynkowego kursu wymiany). Ta stosunkowa nowa - i jak się okazało nośna w sensie przekazu - metoda liczenia PKB, zawiera jednak duży element woluntaryzmu w zakresie metodologii obliczania PPP, zwłaszcza sposobu doboru koszyka dóbr i usług (zarazem porównywalnych i reprezentacyjnych) dla poszczególnych krajów. W związku z tym PPP jest łatwo manipulowalne. Jeśli uwzględni się te zarzuty, to przewaga PKB w PPS w stosunku do PKB liczonego kursowo dla celów porównań międzynarodowych może okazać się wątpliwa. O wyborze tej metody być może przesądził fakt, że PKB liczony w SSN poprawia relatywnie zamożność krajów uboższych w stosunku do poziomu PKB liczonego kursowo.

Mianownik tego wskaźnika - tj. liczba ludności - obliczana jest jako „liczba osób osiedlonych na stałe na terytorium danego kraju, nawet jeśli są one czasowo nieobecne”. W związku z tym duża skala migracji czasowej (zarówno emigracji jak i imigracji) może mieć deformujący (zaniżający lub zawyżający) wpływ na wartość wyjaśniającą wskaźnika.

Wskaźniki, w których wykorzystuje się Parytety Siły Nabywczej konstruowane są przede wszystkim z myślą o porównaniach pomiędzy krajami w danym momencie czasowym, a nie do porównań w czasie (PKB w PPS nie powinien być wykorzystywany zwłaszcza do obliczania narodowych stóp wzrostu gospodarczego). Dlatego punkt odniesienia dla poszczególnych krajów stanowi w omawianym przypadku średni PKB na mieszkańca dla krajów EU-27 przyjęty za 100.

W trakcie realizacji SL okazało się, że konwergencja zewnętrzna (np. UE-USA) jest trudniejsza niż pierwotnie zakładano, poza tym kolejne dwa rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje biedniejsze niż stara „piętnastka” spowodowały automatycznie obniżenie średniego PKB. W efekcie, wraz z upływem czasu kwestia „doganiania USA” przestała być eksponowana w opisowej części raportów, choć luka uległa nieznacznemu zmniejszeniu (w roku 2000 USA miały PKB pc w SSN na poziomie 159,5 UE - 27, zaś w 2007 – 151,0). Polska w 2007 r. osiągnęła wskaźnik na poziomie

¹⁴⁵ ESA - *European System of Accounts* to program szczegółowo opisujący sposób, w jaki zbierane są dane z Departamentów Rachunków Narodowych Urzędów Statystycznych krajów członkowskich.

55,2 (w roku 2000 było to 48,5)¹⁴⁶. Konwergencja dochodowa jest procesem powolnym: w zależności od scenariusza (tj. prognozowanych wariantów tempa wzrostu gospodarczego Polski i UE) szacuje się, że „dogonienie” przez nas średniej UE wymagać będzie kilkadziesiąt lat¹⁴⁷.

Jak wspomniano, dużo miejsca w dorocznych raportach poświęca się zaliczonym do uzupełniających wskaźnikom wzrostu gospodarczego (liczonego kursowo PKB – „*real GDP growth rate*”) oraz deficytu finansów publicznych i długu publicznego, które *de facto* pełnią funkcje *headline indicators* w obszarze makroekonomicznym. W latach 2005-2007, a więc w pierwszym okresie wdrażania Strategii Lizbońskiej według zmodyfikowanych zasad, tempo wzrostu gospodarczego w UE wyniosło 2,6% (w porównaniu z 2,2% w l. 2004-2006 i 2,1% w l. 2000-2003), deficyty budżetowe zostały zmniejszone z 2,5% PKB w 2005 do 1,1% w 2007, dług publiczny obniżył się z 62,7% w 2005 do nieco ponad 60% w 2007. W latach 2005-2007 Polska gospodarka rozwijała się w tempie 5,4% rocznie, deficyt sektora finansów publicznych został zredukowany z 4,3% PKB w 2005 r. do 3,8% w 2006r. Ta ogólna poprawa w ocenie Komisji wiąże się z wdrażaniem Strategii Lizbońskiej, choć oczywiście czynnik koniunkturalny z pewnością też przyczynił się do poprawy wyników. Osiągnięcia UE nieco błędą, jeśli weźmie się pod uwagę, że w Chinach tempo wzrostu gospodarczego w 2007 roku wynosiło 11,7%, zaś w Indiach – 8,4%¹⁴⁸.

Wskaźnik wydajności pracy na jednego zatrudnionego

Wydajność stanowi podstawowy czynnik długookresowego wzrostu gospodarczego, poprawy konkurencyjności i podnoszenia dobrobytu społecznego. W przypadku zatrudnienia wzrost wydajności w krótkim okresie może mieć ujemny wpływ na jego poziom (*jobless growth*), ale historia pokazuje, że w dłuższym horyzoncie najwięcej miejsc pracy traci się na skutek nie nadążania z wdrażaniem podnoszącego wydajność postępu technicznego. Tak więc zwiększenie potencjału wzrostu UE wymaga przede wszystkim podnoszenia wydajności i temu głównie celowi (obok wzrostu zatrudnienia) służyć mają reformy strukturalne.

¹⁴⁶ Dane liczbowe przytaczane w tekście – o ile nie jest zaznaczone inaczej - pochodzą ze strony internetowej http://ec.europa.eu/eurostat/structural_indicators.

¹⁴⁷ Przykłady takich scenariuszy zawierają m.in. opracowania: *Zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju Polski wobec Unii Europejskiej*, RCSS 2005, *Ocena postępów Polski w zakresie spójności z Unią Europejską*, Raport 2007, MRR, Warszawa 2007.

¹⁴⁸ *The Myth of Chinese export-dependency*, The Economist, January 5th-11th 2008, s. 63.

W ramach wskaźników strukturalnych wydajność pracy w danym kraju liczona jest jako PKB w Standardach Siły Nabywczej na zatrudnionego w relacji do średniej UE-27 przyjętej za 100. Kategoria „zatrudniony” obejmuje zarówno zatrudnionych w pełnym jak i niepełnym wymiarze czasu pracy. Może to mieć zniekształcający wpływ na wielkość wskaźnika przy wzroście liczby niepełnozatrudnionych. Z tego punktu widzenia bardziej obiektywny wydaje się przyjęty jako drugorzędny wskaźnik godzinowej wydajności pracy. Poza tym pojęcie zatrudnionego bywa różnie definiowane, w związku z czym różnie liczone jest zatrudnienie. Sposób liczenia zatrudnienia we wskaźniku wydajności pracy opiera się na metodologii z rachunków narodowych, która różni się od metodologii statystyki pracy ILO stosowanej we wskaźniku stopy zatrudnienia, w związku z czym wielkości zatrudnienia według tych dwóch metod wykorzystywane w obu wskaźnikach także różnią się.

W Polsce wskaźnik ten w roku 2000 wynosił 55,2 zaś w 2007 – 62,2 w stosunku do UE-27=100.

4.2. Zatrudnienie

Jednym z głównych priorytetów Strategii Lizbońskiej jest dążenie do zwiększenie zatrudnienia w Unii Europejskiej, w czym upatruje się czynnik przyspieszenia wzrostu gospodarczego, zachowania spójności społecznej oraz utrzymania stabilności finansów publicznych. Strategia Lizbońska w obszarze zatrudnienia ustanowiła konkretne cele ilościowe: wzrost ogólnej stopy zatrudnienia z 61% w r. 2000 do 70% w 2010 r., wzrost stopy zatrudnienia kobiet z 51% w 2000 r. do 60 % w 2010 r. oraz stopy zatrudnienia osób starszych (tj. w grupie wiekowej 55-64 lata) z 40% w roku 2000 do 50% w roku 2010. Ustanowienie powyższych wskaźników stanowiło odpowiedź na sytuację utrzymującego się w UE relatywnie wysokiego w stosunku do lat wcześniejszych bezrobocia, niższego (zwłaszcza w stosunku do USA) poziomu zatrudnienia oraz niższych od średnich dla innych grup społecznych stóp zatrudnienia kobiet i osób starszych.

Stopa zatrudnienia

Zgodnie z przyjętą przez Eurostat metodologią, stopa zatrudnienia obliczana jest jako stosunek liczby zatrudnionych w wieku 15-64 lata do całej populacji w tej grupie wiekowej.

Wskaźnik ma kategorię A, a więc zaliczony został do grupy o wysokiej wiarygodności, o czym przesądza fakt, że bazuje on na danych pochodzących z ujednoczonych pod względem metodologicznym w skali UE przeglądów siły roboczej (*Labour Force Surveys*). Jednakże i w tym przypadku bliższe przyjrzenie się metodologii liczenia tego wskaźnika, może budzić szereg zastrzeżeń.

I tak, za zatrudnionych uważa się osoby, które w badanym tygodniu wykonywały jakąś pracę zarobkową przez co najmniej jedną godzinę lub nie pracowały, ale posiadały pracę, w której były czasowo nieobecne. Jest to wprawdzie od dawna funkcjonująca w UE definicja, jednak nie sposób nie zauważyć, że przyjęty w niej dolny wymiar czasu pracy osoby zatrudnionej jest raczej odległy od powszechnego rozumienia osoby pracującej.

Wątpliwości budzą też przyjęte przedziały wiekowe. Stopy zatrudnienia liczone jako stosunek liczby zatrudnionych do populacji w wieku 15-64 lata są w pewnej mierze pozbawione treści ekonomicznej, gdyż w mianowniku znajduje się grupa ludności, która nie stanowi potencjału pracy, tj. młodzież w wieku od 15 do 17 roku życia, bowiem w krajach Unii Europejskiej w zdecydowanej większości uczęszcza ona do szkół¹⁴⁹.

Istnieje też niespójność pomiędzy informacją dotyczącą sposobu liczenia mianownika tego wskaźnika w informacjach ogólnych na stronie internetowej Komisji Europejskiej poświęconej wskaźnikom strukturalnym (ujednoczone granice wieku zasobu pracy) oraz w wyjaśnieniach metodologicznych Eurostatu, gdzie mowa jest, iż przy obliczeniach zasobu pracy stosowane są w poszczególnych krajach zróżnicowane granice wieku ludności¹⁵⁰.

Na przestrzeni lat 2000-2005 całkowita stopa zatrudnienia wzrosła w UE-15 z 63,4% do 65,2%, w UE-25 z 62,4,% do 63,8%, zaś w UE-27 z 62,2% do 63,4%. W USA stopa zatrudnienia w 2006 roku wynosiła 71,5% porównaniu z 74,1% w roku 2000. Tak więc rozpiętość stóp zatrudnienia pomiędzy USA i UE-15 zmniejszyła się z 10,7 pkt procentowego do 6,3 pkt. Kraje, które w 2006 roku osiągnęły zatrudnieniowy cel lizboński zakładany na rok 2010 to: Dania - 77,4%, Holandia – 74,3% Szwecja –

¹⁴⁹ Wskaźnik ten bywa też liczony jako stosunek liczby zatrudnionych do liczby ludności w wieku 15 lat i powyżej, co także jest ekonomicznie niepoprawne bowiem w tym przypadku obejmuje dodatkowo ludność w wieku poprodukcyjnym, z której większość (w Polsce 95%) już nie pracuje. GUS stosował znacznie bardziej adekwatną metodę, wg której stopa zatrudnienia liczona była jako stosunek liczby pracujących do liczby ludności liczonej jako suma kobiet w wieku 18-59 lat i mężczyzn w wieku 18-64 lata.

¹⁵⁰ I tak np. w ES, UK i SE jest to ludność w wieku 16 – 64 lata w stosunku do ogólnej wielkości populacji w tej samej grupie wiekowej.

73,1%, Wielka Brytania -71,5%, Austria – 70,2%, Cypr - 69,4%, Finlandia - 69,3%¹⁵¹. Polska w roku 2006 miała nie tylko najniższą stopę zatrudnienia w UE-27 na poziomie 52,8%, ale też była jedynym krajem, gdzie uległa ona tak znacznemu obniżeniu (tj. o 2,2 pkt procentowego w porównaniu z rokiem 2000). Do takiego wyniku przyczyniają się m.in. wysokie współczynniki skolaryzacji na poziomie szkolnictwa średniego i wyższego dużych liczebnie roczników młodzieży.

Stopa zatrudnienia osób starszych

Europejska strategia zatrudnienia zakłada, że jednym ze sposobów osiągnięcia wyższej stopy zatrudnienia powinno być zwiększenie do 50% w 2010 roku poziomu zatrudnienia osób starszych (do których zaliczono osoby w wieku 55-64 lata). Jest to szczególne wyzwanie w związku z postępującym procesem starzenia się europejskich społeczeństw, wydłużaniem średniej długości życia i co się z tym łączy okresu pobierania świadczeń emerytalnych a zarazem niskimi w wielu krajach UE wskaźnikami zatrudnienia w starszych grupach wiekowych, do czego przyczyniły liberalne przepisy emerytalne i hojne systemy zabezpieczenia społecznego.

Wskaźnik ten obliczany jest jako stosunek liczby pracujących w wieku 55-64 lata do ogólnej wielkości populacji w tej samej grupie wiekowej. Podobnie jak stopa zatrudnienia, bazuje on na danych pochodzących z *Labour Force Surveys*. Zgodnie z unijną metodologią przeglądy siły roboczej obejmują ludność zamieszkałą w prywatnych gospodarstwach domowych, nie obejmują osób przebywających zakładach zbiorowych, co w przypadku osób starszych może mieć nieco większe znaczenie niż w pozostałych grupach wiekowych.

W latach 2000-2007 nastąpił wzrost zatrudnienia osób starszych z 37% w 2000 roku do 42% w roku 2005 i 44% w roku 2007. Zakładany poziom docelowy SL osiągnęły następujące kraje: Szwecja – 69,6%, Dania – 60,7%, Wielka Brytania – 57,4%, Irlandia – 53,1% , Cypr 53,6%, Łotwa 53,3% i Portugalia – 50,1%. Zwracają uwagę wysokie wskaźniki zatrudnienia osób starszych w krajach EFTA – 84,3% w Islandii, 65,5% w Norwegii i 65,1% w Szwajcarii. Polska miała w 2006 roku najniższą w UE stopę zatrudnienia starszych pracowników wynoszącą w 28,1% (28,4% w roku 2000).

W raporcie strategicznym z 2007 roku odnotowano też wzrost efektywnego wieku przechodzenia na emeryturę w UE o jeden rok, co jest witane jako pożądane

¹⁵¹ Wysokie stopy zatrudnienia mają też kraje EFTA – Islandia 83,6, Norwegia- 74,8, Szwajcaria 71,5%.

odwrócenie długotrwałego historycznego trendu. Jednakże mało realne wydaje się wydłużenie efektywnego wieku przechodzenia na emeryturę do 2010 roku o 5 lat, jak zakładano w pierwszych latach realizacji SL. W raporcie zwraca się uwagę, że najniższy w UE średni wiek przechodzenia na emeryturę ma Polska.

Zatrudnienie kobiet w UE wzrosło z 54% w 2000 roku do 56% w 2005 roku i 58% w roku 2007, w związku z czym ocenia się, że w tym przypadku 60% ustalone jako cel lizboński jest w zasięgu realizacji w zakładanym terminie 2010 roku.

Poprawę w obszarze zatrudnienia przypisuje się w części lizbońskiej polityce strukturalnej rynku pracy (zmianom w zakresie legislacji w obszarze ochrony zatrudnienia, obniżeniu kosztów pracy, politykom zwiększającym ekonomiczną atrakcyjność pracy w stosunku do sytuacji pozostawania w stanie bierności zawodowej), choć oczywiście czynnik koniunkturalny też odegrał tu rolę.

4. 3. Innowacje i badania naukowe

Wskaźniki dotyczące innowacji i badań naukowych odzwierciedlać mają dążenie UE do przejścia do gospodarki opartej na wiedzy, co stanowi istotę Strategii Lizbońskiej. Wskaźniki te są związane z teoriami wzrostu endogenicznego łączącymi wiedzę płynącą z działalności badawczo - rozwojowej z trwałym przyspieszeniem wzrostu gospodarczego. Zgodnie z teorią, głównym warunkiem przyspieszenia przyszłego wzrostu są dzisiejsze inwestycje w badania. Nie należy oczekiwać szybkiego efektu, można natomiast spodziewać się pozytywnej korelacji ze wskaźnikami przesuniętymi w czasie, świadczącej o zależności długookresowej¹⁵².

Wskaźnik udziału wydatków na badania i rozwój w PKB

Wydatki na badania i rozwój (B+R) są traktowane jako jeden z głównych czynników wzrostu gospodarczego w gospodarce opartej na wiedzy. Trendy w wydatkach na B+R uważane są obecnie za kluczową wskazówkę przyszłej konkurencyjności i zamożności, dlatego wskaźnik ten potraktowany został jako „sztandarowy” w Strategii Lizbońskiej. Być może w związku z tym, że choć jest to klasyczny wskaźnik nakładu istnieje tendencja do traktowania go jako wskaźnika rezultatu.

¹⁵² *Strategia Lizbońska na półmetku, oczekiwania a rzeczywistość*, CASE Raport nr 58, Warszawa 2005, s. 58.

W SL założono, że do 2010 r. nakłady na B+R powinny wzrosnąć w UE do 3% PKB, z czego 2/3 powinno być finansowane przez biznes. Określenie powyższych proporcji miało na celu zintensyfikowanie działań na rzecz silniejszego powiązania nauki z gospodarką, a więc przewyższenia jednej ze słabości cechujących europejski sektor B+R z porównaniu z amerykańskim.

Wskaźnik wydatków na badania i rozwój (GERD) określa wydatki przeznaczone na badania i rozwój jako procent PKB (liczonego według ESA95 w walutach narodowych w cenach bieżących). Składają się na nie wydatki ponoszone przez podmioty gospodarcze, budżet państwa oraz wydatki ze środków zagranicznych.

Dotychczasowe tempo dochodzenia do założonego w SL 3% udziału wydatków na B+R w PKB rządu ok. 3% rocznie jest zdecydowanie zbyt niskie, aby dojść do poziomu 3% w 2010 roku. Zwłaszcza prywatne inwestycje na B+R daleko odbiegają od założonego poziomu: 80% luki w wydatkach na B+R pomiędzy UE i USA jest skutkiem różnicy w poziomie finansowania działalności badawczo-rozwojowej przez sektor prywatny, w tym zwłaszcza w obszarze ICT. Jednak także inwestycje publiczne nie rosną w zakładanym tempie. Ponieważ udział PKB przeznaczany na badania i rozwój w UE rósł ostatnio wolniej niż wskaźniki wzrostu gospodarczego, w związku z tym wskaźnik udziału wydatków na B+R w PKB uległ obniżeniu zarówno w UE - 25 (z 1,87% w 2000r do 1,85% w 2006 roku) jak i w UE - 15 (z 1,92% w 2000 roku do 1,91% w 2006 roku), przy czym między poszczególnymi państwami członkowskimi występowały w tej mierze duże różnice. Jednak powyższa ogólna tendencja zdecydowanie oddala perspektywę osiągnięcia przez UE założonego celu. Jak dotąd tylko dwa kraje osiągnęły zakładany w SL poziom wydatków na B+R: Szwecja – 3,82% i Finlandia – 3,45%. Najniższe wskaźniki zanotowano na Cyprze – 0,42%, w Portugalii – 0,46% i Bułgarii – 0,48.

W Polsce cechami charakterystycznymi finansowania działalności badawczo-rozwojowej są niski udział nakładów na ten cel w relacji do PKB (wahający się w granicach 0,56 – 0,57%) oraz struktura nakładów według źródeł finansowania odwrotna niż postulowana w SL: w 2006 r. 60,7% ogółu nakładów pochodziło z budżetu (w UE-25 - 34,7%), natomiast udział podmiotów gospodarczych stanowił 26,9%, (w UE-25 - 35%), zaś środków z zagranicy – 5,7% (w UE-25 - 8%). W strukturze wydatków dominują badania podstawowe, niewielki jest udział badań stosowanych. Osiągnięcie założeń Strategii oznaczałoby konieczność trzykrotnego wzrostu nakładów na B+R z budżetu i około siedmiokrotnego – ze środków pozabudżetowych. Zwiększenie udziału finansowania pozabudżetowego w warunkach Polski utrudnia m.in. struktura podmiotowa naszej gospodarki, charakteryzująca się

niewielkim udziałem dużych podmiotów krajowych zdolnych do finansowania działalności badawczej i wdrożeniowej. Zachodnie koncerny rzadko lokują prace badawcze poza swoim krajem macierzystym.

W 2004 roku rząd przyjął opracowaną przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji „Strategię zwiększania nakładów na B+R w celu osiągnięcia założeń Strategii Lizbońskiej”. Jednak osiągnięcie założonego na lata 2004-2006 zwiększenia finansowania B+R do poziomu 1,5% PKB okazało się nierealne. W przyjętych przez Radę Ministrów wynegocjowanych z Komisją Europejską Podstawach Wsparcia Wspólnoty ustalono wzrost udziału nakładów na B+R do poziomu 1,5% PKB w roku 2008, ale i ten poziom okazał się nierealny. W odpowiedzi na zalecenia wobec Polski dotyczące określenia realistycznego poziomu wydatków na B+R po przeglądzie Krajowych Programów Reform w 2006 r., sformułowano kolejny obniżony w stosunku do poprzednich założeń cel: 0,92% PKB w roku 2010. Pewną szansę stanowi tym razem możliwość wykorzystania na prace badawcze środków funduszy strukturalnych. O poziomie transferu technologii do gospodarki świadczy m.in. **wskaźnik wynalazczości liczony jako liczba patentów zgłoszonych do Europejskiego Urzędu Patentowego w przeliczeniu na milion mieszkańców**. W 2003 roku Polska zgłosiła do Europejskiego Urzędu Patentowego 4 wynalazki w przeliczeniu na milion mieszkańców, podczas gdy w UE -25 było to średnio 136 wynalazków, zaś w krajach przodujących w tej dziedzinie takich jak Szwajcaria – 425, Finlandia – 305, Holandia – 244. Dane dotyczące patentów publikowane są ze znacznym opóźnieniem - najnowsze dotyczą 2003 r.¹⁵³, jednak rozpiętość między Polską i UE jest tak duża, że musiałby tu nastąpić zasadniczy przełom, aby nasza pozycja uległa poprawie.

Wskaźnik liczby patentów należy do grupy wskaźników strukturalnych wyjątkowo często podawanych w sposób nieprawidłowy. Błędy dotyczą zarówno nieodróżniania patentów zgłoszonych od udzielonych, jak i mylenia zgłoszeń do polskiego, europejskiego (EPO) i amerykańskiego urzędu patentowego (USPTO). Wskaźnikiem ilustrującym poziom innowacyjności kraju w ramach wskaźników strukturalnych jest **liczba patentów udzielonych przez Europejski Urząd Patentowy w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców**. Tymczasem w polskich dokumentach programowych zwykle porównuje się dane Eurostatu dla UE z danymi krajowymi (tj. zgłoszenia do polskiego Urzędu Patentowego) lub z liczbą zgłoszeń z Polski do EPO w liczbach bezwzględnych (tj. bez przeliczenia w stosunku do liczby mieszkańców).

¹⁵³ Por. *High-technology patent applications to the European Patent Office* - Eurostat, Issue number 20/2007.

Wskaźnik osiągnięć edukacyjnych ludzi młodych

Poziom i jakość wykształcenia społeczeństwa mają podstawowe znaczenie zarówno w procesie rozwoju gospodarczego jak i z punktu widzenia realizacji celów społecznych. Rozwojowi edukacji przypisywana jest bardzo ważna rola w realizacji głównych priorytetów odnowionej Strategii Lizbońskiej, tj. wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a także w koncepcji reformy europejskiego modelu socjalnego. W dobie gospodarki opartej na wiedzy potencjał edukacyjny społeczeństwa stanowi w coraz większym stopniu czynnik decydujący o konkurencyjności kraju. Edukacja stanowi czynnik zwiększający zatrudnienie, ułatwiający dostosowywanie się do zmian zachodzących na rynku pracy, przeciwdziałający ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, poprawiający jakość życia – ludzie lepiej wykształceni lepiej zarabiają, są zdrowsi, bardziej zadowoleni z życia¹⁵⁴. Studia dla krajów OECD wskazują na pozytywny związek pomiędzy edukacją i wzrostem gospodarczym: jak wynika z przeprowadzonych badań dodatkowy rok nauki w szkole powoduje wzrost gospodarczy o ok. 5% w krótkim okresie i dalsze 2,5% w dłuższym okresie¹⁵⁵. Edukacja nie została wyodrębniona jako osobny obszar monitorowania Strategii Lizbońskiej, natomiast wskaźniki edukacyjne zostały użyte w obszarach innowacyjności i badań oraz spójności społecznej.

Wskaźnik osiągnięć edukacyjnych ludzi młodych mierzony jest jako procentowy udział osób w wieku 20-24 lata mających ukończoną co najmniej szkołę średnią z maturą (*upper secondary education*) w całej populacji w tym przedziale wiekowym. Ponieważ różne kraje mają różne systemy szkolne, do ich porównań służy klasyfikacja ISCED¹⁵⁶. Wykształcenie średnie wyższe to według klasyfikacji ISCED poziom 3.

¹⁵⁴ Z badań ubóstwa w Polsce wynika, że wśród osób z wykształceniem wyższym ubóstwo skrajnie w zasadzie nie występuje.

¹⁵⁵ *Human capital in global knowledge economy*” Final Report for DG Employment and Social Affairs, 2002, cyt. za : *European Innovation Scoreboard 2006, Comparative analysis of innovation performance*, s. 39.

¹⁵⁶ ISCED - *International Standard Classification of Education* - Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia to opracowany przez UNESCO schemat stosowany do porównywania systemów szkolnych w różnych krajach. Podstawą do zakwalifikowania określonego programu kształcenia do jednego z poziomów kształcenia w klasyfikacji ISCED jest treść kształcenia. W klasyfikacji ISCED wyróżniono 6 poziomów edukacyjnych:

Poziom 0 - Wychowanie przedszkolne

Poziom 1 - Kształcenie podstawowe lub pierwszy etap edukacji podstawowej

Poziom 2 - Kształcenie średnie (niższy poziom) lub drugi etap edukacji podstawowej

Poziom 3 - Kształcenie średnie (wyższy poziom)

Poziom 4 - Kształcenie powyżej średniego (nie wyższe)

Komisja Europejska chce, aby w 2010 85% ludności UE w wieku 22 lata miało pełne wykształcenie średnie, co jest traktowane jako istotny element strategii budowania społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Generalnie uważa się bowiem, że ukończone wykształcenie na poziomie średnim wyższym stanowi minimalny poziom wymagany do tego, aby dobrze funkcjonować w gospodarce opartej na wiedzy. Badania potwierdzają, że osoby, które ukończyły wykształcenie na tym poziomie mają dostęp do prac z wyższymi płacami i o lepszych warunkach pracy. Mają też znacząco wyższy poziom stopy zatrudnienia niż osoby z wykształceniem średnim niższym (*lower secondary education*)¹⁵⁷. Wykształcenie na poziomie średnim wyższym pozwala też na kontynuowanie nauki i korzystanie ze szkoleń oferowanych w systemie szkolnictwa wyższego.

Wskaźnik ten mierzy poziom kwalifikacji w kategoriach formalnego wykształcenia, nie informuje o jakości kształcenia ani o dostosowaniu struktury kształcenia do potrzeb rynku pracy.

Omawiany wskaźnik choć występuje w wielu programach strategicznych zawierających komponent wykształcenia, jest w Polsce wyjątkowo często źle rozumiany i interpretowany. Zwykle rozumiany jest on jako udział osób posiadających wykształcenie średnie w całej populacji, co nie ma sensu, bądź w grupie osób w wieku produkcyjnym, co powoduje nieporównywalność z danymi Eurostatu dla UE. Przyczyną podawania błędnych wartości tego wskaźnika jest też niezajomość klasyfikacji ISCED i trudności z interpretacją pojęcia wykształcenia średniego wyższego.

Według danych zamieszczonych w *Annual Strategic Report 2007* w roku 2005 wskaźnik osiągnięć edukacyjnych ludzi młodych w UE-27 wynosił 77,4%, w UE 25-77,5%, a w UE-15 - 74,5%. Najwyższy wynik miały: Słowacja - 91,8%, Czechy - 91,2% oraz Polska - 91,1%. Sukces Polki obniża niska w wielu wypadkach jakość kształcenia oraz niedostosowanie struktury kształcenia do potrzeb gospodarki.

Wskaźniki powyżej 85% zakładanych w SL osiągnęły też: Estonia - 85,8%, Litwa - 87,8%, Holandia 85,9%, i Słowenia - 90,5%. Najniższe wskaźniki miały: Portugalia - 49,0%, Malta - 53,75 i Hiszpania - 61,8%. W przypadku Malty relatywnie niska

Poziom 5 - Pierwszy etap kształcenia wyższego (nie prowadzący bezpośrednio do zaawansowanych kwalifikacji badawczych)

Poziom 6 - Drugi etap kształcenia wyższego (prowadzący do zaawansowanych kwalifikacji badawczych).

¹⁵⁷ Raport *Employment in Europe 2006*, http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006_en.html

wysokość tego wskaźnika wynika z faktu, że znacząca część młodzieży z tych państw uzyskuje wyższe kwalifikacje za granicą.

4.4. Reformy ekonomiczne

W celu zwiększenia konkurencyjności i potencjału wzrostu UE w Strategii Lizbońskiej określono szerokie spektrum reform strukturalnych, których celem jest dokończenie budowy jednolitego rynku wewnętrznego oraz usuwanie barier i tworzenie sprzyjającego klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości. Wprowadzanie reform w tym zakresie jest najczęściej związane z wymaganiami dotyczącymi przyjęcia w planowanym terminie odpowiednich dyrektyw. Dotyczy to zwłaszcza liberalizacji tzw. przemysłów sieciowych i rynku usług. Za podstawowe wskaźniki w tym obszarze przyjęto kształtowanie się poziomów cen w krajach członkowskich UE i inwestycje sektora prywatnego.

Komparatywne poziomy cen

Poprzez zintegrowane rynki stymulujące rozwój konkurencji poziomy cen w poszczególnych krajach powinny się wyrównywać¹⁵⁸. Wskaźnik komparatywnych poziomów cen dotyczy konsumpcji finalnej w gospodarstwach domowych (z uwzględnieniem podatków pośrednich). Liczony jest jako relacja Parytetu Siły Nabywczej i rynkowego kursu wymiany (kursu walutowego) dla danego kraju liczonego w stosunku do euro¹⁵⁹. Wskaźnik ten jest wyrażony w stosunku do UE-27 = 100.

Wskaźnik służy porównaniu poziomów cen w poszczególnych krajach. Pokazuje różnice cen i informuje, w którym kraju są wyższe koszty utrzymania: jeśli jest on równy 100, oznacza to, że w danym kraju relatywny poziom cen dóbr konsumpcyjnych jest równy średniemu w UE, jeśli wskaźnik ten jest większy od 100 oznacza to, że

¹⁵⁸ Efektem istnienia jednolitego rynku jest wyrównywanie się zarówno cen towarów i usług, jak i cen czynników wytwórczych. W Polsce dotkliwy proces wyrównywania cen towarów i usług zaczął dokonywać się przed przystąpieniem do UE. Obecnie widoczny jest trudny proces wyrównywania cen czynników wytwórczych, w tym zwłaszcza problemy tworzące się w związku z wyrównywaniem wynagrodzeń siły roboczej poprzez wzrost płac.

¹⁵⁹ Jak była o tym mowa, Parytety Siły Nabywczej są wskaźnikami wymiany walut krajowych, które umożliwiają przekształcanie wskaźników ekonomicznych wyrażonych w walutach narodowych na wskaźniki wyrażone we wspólnej „sztucznej” walucie, którą w UE nazwano Standardową Siłą Nabywczą (Purchasing Power Standard - PPS) w celu eliminacji różnic w sile nabywczej.

poziom ten jest wyższy od średniej unijnej (kraj jest „droższy”), jeśli wskaźnik ten jest poniżej 100 – oznacza to, że kraj jest „tańszy” niż średnio w UE.

Z danych statycznych *Annual Strategic Raport 2007* wynika, że w latach 2000 – 2006 w ramach UE dominowała tendencja do wzrostu cen w krajach o niższym poziomie rozwoju. Obserwuje się też korelację pomiędzy wysokim poziomem dochodów i wysokim poziomem cen. W 2006 roku najwyższy wskaźnik miała Dania - 139,2 a następnie Finlandia -121,7 i Szwecja - 117,5 zaś najniższy – Bułgaria 44.8. Wskaźnik dla Polski wyliczony został na poziomie 62 w stosunku do UE - 27 (w 2000r. było to 57,9).

Inwestycje sektora prywatnego

Inwestycje są kluczowe dla przyszłej produkcji i wzrostu gospodarczego. Porównania między krajami wskazują na istnienie silnej korelacji pomiędzy inwestycjami biznesu i wzrostem gospodarczym. Wybrany wskaźnik mierzy udział inwestycji brutto w kapitał trwały w PKB podjętych przez sektor prywatny. Oceniając poziom inwestycji należy uwzględnić, że zależy on nie tylko od sprzyjających warunków instytucjonalnych dla inwestowania, ale przede wszystkim od koniunktury i związanym z tym stopniem wykorzystania mocy produkcyjnych.

W latach 2000 - 2006 średni udział inwestycji biznesowych w PKB w UE-25 obniżył się z 18,4% do 18,1%, zaś dla UE-27 z 18,4% do 18,2%. Najwyższy udział inwestycji sektora prywatnego w PKB mają Łotwa – 30,1% i Estonia - 29,6%. (w r. 2000 kraje te miały odpowiednio 22,9% i 22,2%), zaś najniższy – Węgry 14,4% (17% w r. 2000). Polska w 2006 roku miała wskaźnik poniżej średniej UE na poziomie 16% (a także poniżej poziomu z roku 2000 - 21,4%).

4.5. Spójność społeczna

Spójność społeczna rozumiana jako zdolność do zapewniania dobrobytu wszystkim członkom społeczeństwa, minimalizowania nierówności (*disparities*) i unikania nadmiernej polaryzacji - jest jedną z fundamentalnych wartości Unii Europejskiej. Głównymi celami polityki spójności jest dążenie do eliminacji ubóstwa i społecznego wykluczenia oraz zmniejszania różnic regionalnych.

Wskaźniki spójności społecznej mają za zadanie odzwierciedlać skalę i trwałość występowania ubóstwa, nierówności w poziomie dochodów oraz związane z tym zagrożenie wykluczeniem społecznym i wynikają z priorytetu nadanego tym sprawom

przez Radę Europejską. Spójność społeczna jest celem politycznym, który trudno jest bezpośrednio powiązać z procesami gospodarczymi przebiegającymi w krótkim horyzoncie czasowym. Jednak negatywne zjawiska społeczne towarzyszące procesowi wzrostu gospodarczego takie jak polaryzacja dochodów czy regionalna koncentracja wzrostu, poprzez swój szkodliwy wpływ na kapitał społeczny stanowią zagrożenie dla wyników gospodarczych w długim okresie.

Stopa ryzyka ubóstwa po transferach

Wskaźnik ten liczony jest jako udział osób, których dyspozycyjny dochód ekwiwalentny jest poniżej granicy zagrożenia ubóstwem, za którą przyjęto 60% krajowej mediany dochodu dyspozycyjnego. Dla uzyskania ekwiwalentności dochodów stosowana jest zmodyfikowana skala OECD, która przypisuje wagę 1.0 pierwszemu członkowi gospodarstwa domowego w wieku 14 lat i powyżej, 0.5 pozostałym osobom w wieku 14 lat i więcej i 0,3 członkom gospodarstwa domowego w wieku poniżej 14 roku życia.

Porównywalność tego wskaźnika pomiędzy krajami jest ograniczona, m.in. ze względu na zastosowanie krajowych wartości dochodów jako granicy ubóstwa. Nie daje to obiektywnego obrazu sytuacji w dziedzinie ubóstwa w porównaniach międzynarodowych m.in. dlatego, że 60% mediany średniego dochodu np. w Polsce oznacza inną sytuację materialną niż 60% mediany średniego dochodu w Niemczech. Poza tym generalnie ubóstwo relatywne bardziej pokazuje zróżnicowania dochodowe wewnątrz poszczególnych krajów niż zróżnicowania w poziomie ubóstwa pomiędzy krajami.

Szereg przyjętych w tym wskaźniku założeń, powoduje, że przy jego interpretacji konieczna jest znaczna ostrożność. Należą do nich :

- arbitralnie przyjęty próg ubóstwa na poziomie 60% mediany dochodów - Eurostat liczy też stopy ubóstwa przy przyjęciu innych progów¹⁶⁰;
- w związku z trudnościami pozyskania stosownych danych, koncepcja dochodu nie obejmuje dochodów z najmu;
- stopa ryzyka ubóstwa liczona jest dla dochodów uzyskiwanych w konkretnym momencie czasowym. Nie musi to być jednoznaczne z trwałym popadnięciem w ubóstwo jeśli dana osoba posiada oszczędności, nieruchomości, dostęp do

¹⁶⁰ GUS liczy ubóstwo relatywne jako 50% średnich miesięcznych wydatków gospodarstw domowych.

kredytu, pomoc finansową krewnych lub znajomych. Lepszym wskaźnikiem byłaby więc w tym przypadku stopa ubóstwa długookresowego.

W UE - 25 stopa zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach w 2005 r wynosiła 16% i tyle samo dla UE - 15. Polska należy do krajów o najwyższych wartościach tego wskaźnika, w 2005 roku wynosił on 21%. Najniższą stopę ubóstwa relatywnego odnotowano w Szwecji – 9%, zaś z nowych krajów akcesyjnych – w Czechach- 10%.

W Polsce główny problem stanowi w ogóle nie liczone przez Eurostat ubóstwo skrajne, za granicę którego przyjmuje się poziom minimum egzystencji. Granica dochodów na poziomie minimum egzystencji uwzględnia jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia. Szacowane jest ono na ok. 12%, tj. ponad 4,5 mln ludzi nie licząc bezdomnych, których nie obejmują badania budżetów gospodarstw domowych będące źródłem danych dotyczących dochodów.

Stopa długotrwałego bezrobocia

W Strategii Lizbońskiej zatrudnienie uważane jest za kluczowy czynnik zwiększania partycypacji społecznej (*social inclusion*). Bezrobocie, szczególnie długookresowe wskazuje nie tylko na niewykorzystanie potencjału pracy, ale ma też negatywny wpływ na spójność społeczną i ubóstwo. Wysoka stopa bezrobocia długookresowego zwiększa ryzyko tworzenia grup społecznych trwale wykluczonych i związanego z tym nasilenia patologii i niepokojów społecznych¹⁶¹.

Wskaźnik bezrobocia długookresowego definiowany jest jako udział osób w wieku co najmniej 15 lat pozostających bez pracy i aktywnie poszukujących pracy w ciągu 12 miesięcy i dłużej, w zasobie ludności aktywnej zawodowo (zatrudnionych i bezrobotnych). Należy zwrócić uwagę na odmienny sposób liczenia tego wskaźnika przez GUS i Eurostat. W Polsce do niedawna GUS liczył ten wskaźnik jako udział bezrobotnych długookresowo (tj. zwykle powyżej 12 miesięcy, choć bywają też inne kryteria) do ogólnej liczby bezrobotnych. Natomiast Eurostat liczy ten sam wskaźnik jako udział bezrobotnych długookresowo w stosunku do liczby aktywnych zawodowo (czyli pracujących i bezrobotnych). W rezultacie wskaźnik bezrobocia

¹⁶¹ W Polsce prowadzone były badania społecznej inkluzji osób pracujących w sektorze tzw. junk jobs, a więc w obszarze miejsc pracy najmniej atrakcyjnych zarówno płacowo jak i pod względem ogólnych warunków. Okazało się, że nawet takie miejsca pracy dość skutecznie zapobiegają społecznej marginalizacji.

długookresowego w Polsce wg metodologii GUS w roku 2006 wynosił 52,2% (50,4% w 2007), zaś według metodologii Eurostatu - 10,2% (7,8% w 2007)¹⁶². Bywa to źródłem nieporozumień w ocenie skali problemu bezrobocia długookresowego w Polsce.

W 2006 roku średnia stopa bezrobocia długookresowego dla UE- 27 wynosiła 3,7% (4,0% w 2000r). Przez cały okres lat 2000-2006 najwyższą stopę bezrobocia długookresowego w granicach 10-11% miały i mają Polska i Słowacja. Najniższe bezrobocie długookresowe w UE 27 mają: Dania 0.8%, Cypr 0.9%, Szwecja 1,3. W USA bezrobocie długookresowe wynosi 0,5%, w Japonii 1,4%.

Stopa regionalnego zróżnicowania zatrudnienia

Redukcja regionalnych zróżnicowań w poziomie zatrudnienia ważna jest zarówno dla zwiększenia zatrudnienia jak i spójności społecznej. W czasie szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 roku zwrócono uwagę, że znaczące regionalne zróżnicowania stóp zatrudnienia są w UE powszechnym zjawiskiem. Na szczycie RE w Brukseli w 2003 roku zaapelowano, aby w Wytycznych zatrudnienia znalazły się m.in. zalecenia zmniejszania regionalnych dysproporcji zatrudnieniowych¹⁶³. Zgodnie z aktualnymi Wytycznymi Zatrudnienia ekonomiczna i społeczna spójność powinna być osiągnięta m.in. poprzez zmniejszanie regionalnych różnic w zakresie zatrudnienia i bezrobocia.

Wskaźnik regionalnego zróżnicowania poziomu zatrudnienia oblicza się jako współczynnik wariancji stóp zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 lata w różnych regionach (poziom NUTS 2) w ramach poszczególnych krajów. Stopa zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata liczona jest jako procentowy udział tej grupy w całkowitej liczbie ludności w tej grupie wiekowej. Współczynnik ten wynosi zero kiedy stopy zatrudnienia we wszystkich regionach są takie same, rośnie wraz ze wzrostem zróżnicowania stóp zatrudnienia pomiędzy regionami.

¹⁶² *Raport z realizacji Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej w Polsce*, Załącznik nr 3 „Wskaźniki realizacji priorytetów i działań KPR”. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 11.X.2007r.

¹⁶³ Obok takich zaleceń jak stosowanie aktywnych środków przeciwdziałających bezrobociu i nieaktywności zawodowej, uczynienia płacy opłacalną opcją (*making work pay*), zwiększenia podaży pracy i stopy partycypacji, rozwoju przedsiębiorczości, adaptacyjności, rozwoju kapitału ludzkiego, kształcenia przez całe życie, zapobieganiu nierównościami według płci i wszelkiej dyskryminacji na rynku pracy.

Dyspersja stóp zatrudnienia w UE jest dość wysoka, choć wykazuje tendencje malejącą. Na poziomie UE - 27 współczynnik ten wynosił w roku 2006 11,4 w porównaniu z 13,1 w 2000 r.¹⁶⁴ Generalnie widać też, że zróżnicowanie na poziomie UE jest większe niż wewnątrz większości krajów. Wyjątkiem są Włochy, które mają najwyższą wartość wskaźnika - 16,0. Dla Polski ma on wartość 5,1, co oznacza spadek w porównaniu z rokiem 2000, kiedy wynosił 6,9. Najniższe regionalne zróżnicowanie w badanej grupie krajów ma Holandia, gdzie wskaźnik ten w 2006 r. wynosił 2,2 (2,3 w roku 2000).

W obszarze spójności społecznej warto wspomnieć też o często wykorzystywanym (ze względu na ustalony do osiągnięcia wymierny poziom) a zarazem zwykle źle rozumianym **wskaźniku osób wcześniej kończących naukę** (*early school leavers*). Celem założonym w Strategii Lizbońskiej jest zmniejszenie odsetka osób kończących formalne wykształcenie przed ukończeniem wykształcenia niższego średniego zgodnie (a więc osób „wcześnie kończących naukę”) do roku 2010 o połowę (tj. do ok. 10%). Przyjęty w tym wskaźniku poziom wykształcenia traktowany jest jako minimalny pozwalający na aktywne uczestnictwo w życiu gospodarczym i społecznym we współczesnych warunkach. Wskaźnik ten liczony jest jako procent osób w wieku 18-24 lata posiadających tylko niepełne wykształcenie średnie i nie kontynuujących nauki. Kategoria wykształcenie średnie niższe (*lower secondary education*) odnosi się do osób, których najwyższy uzyskany poziom wykształcenia odpowiada poziomowi 0, 1, 2 lub 3c wg klasyfikacji ISCED. W Polsce jest to wykształcenie na poziomie poniżej szkoły zasadniczej zawodowej lub gimnazjum. Błędy popełniane w tym przypadku są podobnego typu jak przy wskaźniku osiągnięć edukacyjnych ludzi młodych, tzn. dotyczą niezrozumienia określonego we wskaźniku poziomu wykształcenia i trudności z wyodrębnienia populacji wiekowej, dla której wskaźnik ten jest liczony. W efekcie są to często zupełnie inne wskaźniki o tej nazwie. Według danych Eurostatu Polska ma w tym przypadku bardzo dobry wynik na poziomie 5,6% w porównaniu z 15,5% w UE-27 w 2006 roku (w 2000 roku było to odpowiednio 7,6% oraz 17, 6%)¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Ponieważ wskaźnik ten jest liczony na dość wysokim poziomie agregacji NUTS 2, nie jest stosowany w Danii, Irlandii, Luksemburgu, Malcie i Słowenii, ponieważ te kraje mają tylko jeden lub dwa poziomy NUTS. Natomiast stopy zatrudnienia tych krajów jako całości są liczone przy obliczaniu dyspersji zatrudnienia w całej UE.

¹⁶⁵ Nasze wysokie wskaźniki edukacyjne wyglądają niestety mniej imponująco w zestawieniu ze słabymi wynikami polskich uczniów w testach PISA badających rzeczywiste umiejętności uczniów.

4.6. Środowisko naturalne

Upowszechnienie się pod koniec XX wieku paradygmatu zrównoważonego rozwoju spowodowało, że we wszystkich długookresowych strategiach rozwoju uwzględnia się obecnie kwestie ochrony środowiska naturalnego i racjonalnego gospodarowania jego zasobami jako warunkujące rozwój naszej cywilizacji w dłuższej perspektywie. Włączenie do listy wskaźników strukturalnych wskaźników związanych ze środowiskiem naturalnym jest rezultatem przyjęcia na szczycie Rady Europejskiej w Goeteborgu w 2001r. strategicznego dokumentu „Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej”¹⁶⁶ wyznaczającego kierunki zrównoważonego rozwoju UE. Ta grupa wskaźników ma za zadanie odzwierciedlać priorytety strategii zrównoważonego rozwoju UE, a więc kwestie związane ze zmianami klimatycznymi, rozwiązaniami transportowymi, gospodarką zasobami naturalnymi, zagrożeniami zdrowia publicznego¹⁶⁷.

Wskaźnik emisji gazów cieplarnianych

Emisja tzw. gazów cieplarnianych zanieczyszcza środowisko i przyczynia się do zmian klimatycznych, zwłaszcza do globalnego ocieplenia. Emisja gazów ma zarówno skutki lokalne, regionalne jak i globalne, w związku z czym jej redukcja wymaga międzynarodowego współdziałania. Wraz z zaangażowaniem się w negocjacje nad Protokołem z Kyoto, UE podjęła decyzję, że jej działania wewnętrzne w walce ze zmianami klimatycznymi będą wynikały z jej międzynarodowych zobowiązań i będą wobec nich komplementarne. Protokół z Kyoto kwantyfikuje zobowiązania krajów wysokorozwiniętych w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Sygnatariusze protokołu mają zapewnić, że ich indywidualna i zbiorowa emisja nie przekroczy wyznaczonych kwot.

¹⁶⁶ Commission Communication of 15 May 2001 'A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development' Gothenburg European Council, COM(2001) 264 final .

¹⁶⁷ Jak piszą V. Royuela-Mora, R. Moreno, E.Vaya - podobnie jak w przypadku priorytetu spójności społecznej, cele związane ze środowiskiem mają charakter raczej polityczny a ich relacje z procesami opisywanymi przez wskaźniki ogólnoeconomiczne należałoby badać w dłuższym okresie. Z tego powodu w krótszym okresie korelacje bywają odmienne niż oczekiwane. Potwierdzają to przeprowadzone przez wymienionych autorów badania. Por. V. Royuela-Mora, R. Moreno, E.Vaya w art. *Monitorowanie celów Strategii Lizbońskiej* , CASE Raport nr 58, op. cit. s. 76.

Niektóre kraje UE uzyskały prawo do zwiększenia emisji, pod warunkiem, że inne kraje zmniejszą swoją emisję w odpowiednio większym stopniu. Teoretycznie pozwolenia takie powinny uzyskać kraje o niższym poziomie rozwoju, dla których byłoby to pomocne w procesie konwergencji dochodowej wymagającej większych inwestycji, jednak nie widać tu takiej prawidłowości, bowiem do grupy tej należą: Estonia, Irlandia, Austria, Portugalia i Szwecja.

Protokół z Kyoto zobowiązuje kraje UE do ograniczenia emisji gazów powodujących efekt cieplarniany tak, by w 2010 r. emisja ta (liczona w ekwiwalencie dwutlenku węgla) była niższa o 8% w stosunku do poziomu z roku przyjętego jako rok bazowy (rzeczywisty poziom w roku bazowym =100). W zależności od rodzaju gazu, jest to rok 1990 lub 1995. Nowe kraje akcesyjne mają swoje lata bazowe i swoje kwoty. Dla Polski rokiem bazowym jest 1988 r., a wymagany wskaźnik obniżki do 2010 r. wynosi 6%. Jest to ustalenie niekorzystne, bowiem w momencie „zamrożenia” progu nasza emisja była bardzo niewielka z związku z recesją gospodarczą. Blokują to teraz w wielu przypadkach możliwości realizacji dużych projektów rozwojowych, które łączą się ze zwiększeniem produkcji i wzrostem emisji¹⁶⁸.

Wskaźnik energochłonności PKB

Poprawę efektywności energetycznej jako istotną dla wypełnienia celów lizbońskich uznano początkowo głównie ze względu na towarzyszące konsumpcji i produkcji energii negatywne konsekwencje dla środowiska. Do zmniejszenia energochłonności gospodarek zobowiązuje też państwa sygnatariuszy protokół z Kyoto¹⁶⁹. Z czasem coraz większego znaczenia zaczął nabierać aspekt wzrostu cen energii, którego impulsem stał się dynamicznie rosnący popyt ze strony Indii i Chin, przyspieszający perspektywę wyczerpywania się złóż surowców energetycznych oraz rosnąca międzynarodowa niepewność w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

¹⁶⁸ Jeśli kraj przekroczy dany mu limit emisji gazów, musi zapłacić za dodatkową emisję, jeśli nie wykorzysta całego limitu, może go sprzedać. Kara za nadprodukcję wynosiła początkowo 40 euro za tonę CO₂, od roku 2008 - 100 euro. Polska prawdopodobnie przekroczy znacznie dopuszczalny limit redukcji i będzie musiała zapłacić za dodatkowe emisje. Przykład Polski pokazuje, że nieuwzględnienie uwarunkowań ekonomicznych i rozwojowych części krajów Unii jest jedną ze słabości strategii walki ze zmianami klimatycznymi.

¹⁶⁹ W protokole z Kyoto określono, że redukcja emisji gazów cieplarnianych powinna obejmować działania wielosektorowe, w szczególności poprawę efektywności energetycznej, reformę sektora energetycznego i transportowego, promocję odnawialnych źródeł energii oraz wprowadzenie odpowiednich proekologicznych narzędzi fiskalnych.

Przyjęty do monitoringu wskaźnik energochłonności gospodarki stanowi relację pomiędzy całkowitą krajową konsumpcją energii brutto a PKB w danym roku kalendarzowym. Krajowa konsumpcja energii brutto liczona jest jako suma zużycia pięciu rodzajów energii: węgla, elektryczności, ropy naftowej, gazu naturalnego i energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Dla wyeliminowania wpływu inflacji wartość PKB liczona jest w cenach stałych, rokiem bazowym jest rok 1995 (ESA95). Wskaźnik ten pokazuje zużycie energii w kilogramach oleju ekwiwalentnego (toe) na 1000 euro PKB.

Relacja pomiędzy całkowitą krajową konsumpcją energii i PKB daje przybliżony obraz ogólnej efektywności energetycznej. Przy ocenie danych trzeba pamiętać, że wskaźnik ten nie bierze pod uwagę różnic pomiędzy krajami w strukturze gospodarki (zwłaszcza przemysłu), klimatu i różnych typów energii.

W ramach UE widoczna jest bardzo wyraźna prawidłowość: państwa o niższym poziomie PKB mają wyższą energochłonność. Przy średniej dla UE 25 - 211, UE 27 – 208 i UE 15 – 185, Bułgaria ma wskaźnik 1582, tj. ponad siedmiokrotnie wyższy niż średni dla UE-27. Najniższy wskaźnik energochłonności gospodarki ma Dania – 114. Polska ma 558, a więc około dwukrotnie więcej niż średnia w UE -27. W latach 2000 - 2006 średnia energochłonność gospodarki UE miała przez cały czas tendencję malejącą. Zarazem najwyższe spadki wystąpiły w krajach o najwyższych wskaźnikach początkowych, co dotyczy zwłaszcza krajów postsocjalistycznych, gdzie zmniejszył się znacząco udział przemysłu ciężkiego. Energochłonność gospodarki USA jest wyższa niż średnia europejska i wynosi 309.

Prognozy dotyczące perspektyw wyczerpywania się konwencjonalnych źródeł energii, wzrost cen ropy, względy bezpieczeństwa energetycznego oraz zmiany klimatyczne powodowane wysoką emisją dwutlenku węgla w procesie produkcji energii z surowców nieodnawialnych powodują, że stopniowe przestawianie dotychczasowych systemów energetycznych na tzw. odnawialne źródła energii staje się nieuchronną i coraz bardziej pilną koniecznością. Dlatego wydaje się, że np. wskaźnik konsumpcji energii według źródeł jej pochodzenia w sposób bardziej jednoznaczny odzwierciedlałby cele polityki energetycznej UE – tj. zarówno zmniejszenie energochłonności gospodarki jak i zwiększenie udziału energii odnawialnej.

Wielkość transportu towarów w stosunku do PKB

Wzrost gospodarczy często wiąże się ze wzrostem przewozu towarów, co ma zwykle negatywny wpływ na środowisko. Wskaźnik transportochłonności PKB liczony jest jako relacja pomiędzy wielkością transportu towarowego mierzonego w tona-kilometrach (przemieszczenie tony towaru na odległość kilometra) a wielkością PKB (mierzonego w cenach stałych z 1995r.). Wskaźnik jest indeksowany w stosunku do roku 1995 (1995 =100). Wskaźnik obejmuje transport drogowy, kolejowy i śródlądowy. Ze względu na trudności metodologiczne nie uwzględnia on transportu lotniczego i morskiego. Transport kolejowy i śródlądowy obejmuje ruch po terytorium kraju, bez względu na kraj pochodzenia pojazdu czy statku. Transport drogowy bazuje na całym ruchu pojazdów zarejestrowanych w danym państwie.

Przy interpretacji wysokości wskaźnika w danym kraju trzeba brać pod uwagę, że nie uwzględnia on czynnika geograficznego ani struktury gospodarki, nie odróżnia też bardziej i mniej szkodliwego dla środowiska rodzaju transportu.

Wskaźnik transportochłonności PKB dla UE-27 wynosił 106.7, UE 25-106.2, zaś dla – UE-15 - 105. W latach 2000-2006 generalnie najszybszy wzrost transportochłonności miał miejsce w słabiej rozwiniętych krajach UE, natomiast niewielkie spadki nastąpiły w niektórych krajach wysokorozwiniętych (Szwecja, Wielka Brytania, Francja). Najwyższy współczynnik transportochłonności gospodarki mają Portugalia i Rumunia – po 177. W Polsce wynosi on 94,2.

Wybrane do monitorowania wskaźniki środowiskowe informujące o pożądanym rozdzieleniu wzrostu gospodarczego (*decoupling*) od presji na środowisko, tj. intensywności transportu i zużycia energii nie wskazują na najbardziej pożądane kierunki zmian w gospodarce w tych obszarach, tj. zwiększenie udziału transportu zbiorowego w transporcie osobowym, zwiększenia transportu kolejowego zamiast samochodowego w przewozach towarowych i zwiększenia udziału energii odnawialnej w zaspokajaniu potrzeb energetycznych.

5. Ocena wskaźników strukturalnych

Jak była o tym mowa, po to, aby wskaźniki strukturalne dobrze pełniły swoją rolę kontrolną, oceniającą i informacyjną - powinny spełniać szereg wymogów. Z dokonanego przeglądu wskaźników wynika, że wymogi te nie zawsze są spełnione.

- Nie wszystkie wskaźniki są łatwo czytelne i zrozumiałe. W Polsce najczęściej błędnych interpretacji dotyczy dwóch wskaźników ilustrujących poziom wykształcenia: wskaźnika osiągnięć edukacyjnych ludzi młodych (*youth education attainment level*) oraz wskaźnika osób wcześniej kończących kształcenie (*early school leavers*). Przyczynia się do tego zwłaszcza niejednoznaczność ich nazwy oraz fakt, że choć dotyczą one wykształcenia, to mają one za zadanie pomiar sytuacji w innym niż wynikałoby to z prostego skojarzenia obszarze (pierwszy – innowacyjności, drugi – spójności społecznej).
- Związki pomiędzy poszczególnymi wskaźnikami i politykami są logiczne, jednak wybrane wskaźniki nie zawsze dobrze informują o pożądanych kierunkach zmian w gospodarce krajów członkowskich. Przykładem może być wskaźnik transportochłonności w grupie wskaźników środowiskowych, gdzie nie tyle chodzi o rozmiary transportu, co o jego strukturę według rodzajów, tj. o zmianę na rzecz rodzajów transportu mniej uciążliwego dla środowiska.
- Dyskusyjny wydaje się też taki wybór wskaźnika, gdzie sposób jego liczenia może deformować ocenę osiągniętych przez dany kraj wyników, a zarazem istnieje wskaźnik nie posiadający tej wady. Odnosi się to np. do wskaźnika wydajności pracy na jednego zatrudnionego, który nie różnicuje zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy. W związku z tym bardziej obiektywny byłby wskaźnik wydajności pracy liczonej na godzinę pracy zatrudnionego.
- Ze względu na obecność w UE nowych krajów członkowskich, uboższych niż kraje UE-15 - zamiast zastosowanego wskaźnika ubóstwa relatywnego, lepsza byłaby informacja o ubóstwie bezwzględnym. Ubóstwo relatywne pokazuje bowiem bardziej poziom nierówności w danym kraju niż ubóstwa. Zwłaszcza, że na liście uzupełniającej jest już wskaźnik nierówności w podziale dochodów, a nie ma wskaźnika ubóstwa bezwzględnego.
- W przypadkach, gdzie ograniczenia metodologiczne obniżają wartość wyjaśniająca danego wskaźnika, ale jest on najlepszy z możliwych, potrzebna jest znajomość tych ograniczeń i w miarę możliwości uwzględnienie ich przy interpretacji danych liczbowych. Natomiast w przypadkach, gdy istnieje wskaźnik lepiej oddający istotę danej polityki, powinien on być zmieniony lub uzupełniony dodatkowym wskaźnikiem. Niestety zasada ta nie zawsze jest stosowana w UE.
- Wybór wskaźników do tzw. krótkiej listy zubożył listę monitorowanych celów Strategii Lizbońskiej. Przykładem może być pominięcie edukacji jako obszaru monitorowania, która ze względu na swoje wielostronne oddziaływanie jest obecnie typowym obszarem strategicznym

- Mimo zgłaszanych w dyskusjach nad wskaźnikami strukturalnymi postulatów w tej mierze, ich lista nie jest zrównoważona pod względem wskaźników nakładów/polityk i rezultatów. Brak rozróżnienia w obrębie wskaźników strukturalnych wskaźników nakładów i rezultatów może prowadzić, zwłaszcza w obrębie krótkiej listy, do mylenia celów ze środkami. Na przykład istnieje wyraźna tendencja do traktowania wskaźnika nakładów na B+R jako wskaźnika rezultatu, choć związek pomiędzy wydatkami a efektami w tym obszarze daleki jest od automatyzmu. W związku z tym powinien towarzyszyć mu jakiś wskaźnik efektu, np. liczba wdrożonych patentów.
- W sytuacji, gdy kraje członkowskie mają obowiązek bieżącego terminowego przesyłania danych przygotowanych według podawanej przez Eurostat metodologii, trudno jest zrozumieć częste, niekiedy znaczne opóźnienia danych publikowanych przez Eurostat. Najbardziej paradoksalnie w świetle dążenia UE do GOW wygląda wskaźnik liczby patentów zgłoszonych do Europejskiego Urzędu Patentowego, gdzie najnowsze dane publikowane w 2007 roku dotyczą roku 2003, a więc są sprzed dwóch ostatnich rozszerzeń UE¹⁷⁰. Znacznie opóźnione dane (o 2-3 lata) publikowane są też m.in. w odniesieniu do ubóstwa i wykształcenia.
- Wraz z ogłoszeniem krótkiej listy wskaźników strukturalnych w 2004 roku Komisja Europejska postanowiła, że nie powinna być ona zmieniana w trakcie realizacji Strategii. Dzięki temu można śledzić postęp w realizacji poszczególnych celów na przestrzeni całego okresu realizacji strategii. Z drugiej jednak strony ceną za stabilność listy jest pewien rozdźwięk, jaki powstał pomiędzy pierwotnym dziedzinowym układem wskaźników strukturalnych a obecnym sposobem raportowania o postępach według Zintegrowanego Pakietu Wytycznych dla polityki gospodarczej i zatrudnienia, tj. w podziale na polityki makro-, mikroekonomiczne i zatrudnienie oraz według obszarów uznanych za priorytetowe dla realizacji SL po jej śródkresowym przeglądzie w 2005 roku.

Mimo powyższych mankamentów, nie można jednak odmówić wskaźnikom strukturalnym zalet. W Polsce, w momencie powrotu do programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, wiedza na temat wskaźników monitorowania programów była niewielka. Wskaźniki strukturalne przyczyniły się do jej poszerzenia oraz do stopniowej poprawy jakości wskaźników monitorowania używanych w dokumentach programowych. Wskazane byłoby podjęcie systematycznych prac nad wskaźnikami

¹⁷⁰ Por. *High-technology patent applications to the European Patent Office* - Eurostat, Issue number 20/2007.

monitorowania programów społeczno-gospodarczych oraz portfelami wskaźników dla różnych obszarów programowania¹⁷¹.

* * *

Pozostaje odpowiedź na pytanie, czy i jak w oparciu o wskaźniki strukturalne można ocenić dotychczasową realizację Strategii Lizbońskiej? Dane statystyczne pokazują, że poszczególne procesy przebiegają w różnym tempie w poszczególnych krajach członkowskich, dlatego jednoznaczna ocena jest trudna. Poza tym trzeba pamiętać, że pojawienie się pełnych korzyści z przeprowadzanych zmian strukturalnych, tj. zmian podstawowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, to proces długofalowy. Powoduje to, że kompleksowa ocena trafności założeń lizbońskiej polityki rozwoju oraz skuteczności jej realizacji możliwa będzie dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. Jednak nawet jeśli zakładane wielkości docelowe wskaźników nie zostaną osiągnięte - na co wskazuje dotychczasowe tempo zmian - to jednak widoczne jest, że postęp nastąpił w większości dziedzin. Poza tym nie poznamy odpowiedzi na pytanie: jak wyglądałaby sytuacja, gdyby nie podjęto próby realizacji wspólnych celów polityki społeczno-gospodarczej UE na przestrzeni pierwszej dekady XXI wieku.

W świetle przytoczonych danych widać, że kluczowy cel Strategii Lizbońskiej - uzyskanie większej konkurencyjności UE poprzez wyższą innowacyjność - mający zapewnić Europie mocną pozycję ekonomiczną w warunkach globalizacji - jest bardzo trudny do osiągnięcia. Metody biurokratyczne stosowane przez UE okazały się mało skuteczne. W tym przypadku można czasami odnieść wrażenie, że odpowiedzią na trudności jest mnożenie liczby wskaźników¹⁷².

¹⁷¹ Jak pisze J. Górniak :, „W zakresie problemów z doбором wskaźników w programowaniu i ewaluacji polityk publicznych nie jesteśmy osamotnieni w Unii Europejskiej. Wprawdzie w wielu krajach są już dobre doświadczenia w tym zakresie i dopracowano się gotowych portfeli wskaźników dla poszczególnych domen publicznych, jednak wiele jest jeszcze do zrobienia. Dlatego wskaźniki są jednym z priorytetowych obszarów badawczych 7. Programu Ramowego.” *Diagnoza oraz strategia i jej kwantyfikacja (cele, priorytety, wskaźniki)*, w: *Ewaluacja ex ante – podsumowanie doświadczeń*, red. J. Szlachta, MRR, Warszawa 2007.

¹⁷² W przeglądowym opracowaniu Komisji Europejskiej *European Innovation Scoreboard* przedmiotem analizy jest kilkadziesiąt wskaźników i złożonych indeksów z obszaru innowacyjności, ale poza klasyfikacją krajów według osiągnięć (lub ich braku), trudno znaleźć tam diagnozę przyczyn dotychczasowych niepowodzeń, a tym bardziej remedium na nie. *European Innovation Scoreboard, Comparative analysis of innovation performance*, <http://www.proinno-europe.eu/inno-metrics>

Zapewne Polska, jak i szereg innych krajów członkowskich UE, nie będzie w stanie osiągnąć wielu z założonych wartości wskaźników strukturalnych. Mimo to, a także mimo wspomnianych wyżej słabości tych wskaźników, wydaje się, że warto się nimi kierować i dążyć do ich osiągnięcia. Po pierwsze dlatego, że trudno jest projektować i realizować programy strategiczne bez wskaźników monitorujących. Po drugie - wskaźniki skłaniają do bardziej precyzyjnego definiowania celów i pomagają w określaniu zadań. Po trzecie – mobilizują poprzez fakt, że pozwalają weryfikować stopień realizacji celów i zadań w porównaniach międzynarodowych. Wreszcie - wieloletnia stabilność wskaźników jest pomocna w realizacji celów programów niezależnie od czteroletnich zazwyczaj cykli wyborczych, co stanowi jeden z problemów w długookresowym ze swej natury strategicznym programowaniu rozwoju.

Streszczenie

Wskaźniki strukturalne są zbiorem wskaźników, których zadaniem jest monitorowanie polityki rozwoju Unii Europejskiej prowadzonej w ramach Strategii Lizbońskiej. Wielopłaszczyznowy charakter zawartego w Strategii programu wymagał przyjęcia obszernego zestawu wskaźników monitorowania. Przyjęto zestaw 14 wskaźników podstawowych oraz około stu uzupełniających obrazujących postępy w następujących obszarach: ogólnej sytuacji gospodarczej, zatrudnienia, innowacyjności i badań naukowych, reform gospodarczych, spójności społecznej oraz środowiska naturalnego.

Użyteczność wskaźników strukturalnych zależy głównie od ich zdolności do poprawnego monitorowania osiągnięć krajów członkowskich, określania odpowiednich punktów odniesienia (tzw. benchmarków) oraz pomocy w identyfikowaniu obszarów, w których potrzeba reform jest najpilniejsza. Po to, aby wskaźniki strukturalne mogły pełnić te funkcje, powinny spełniać szereg konkretnych wymogów. Celem opracowania jest przegląd wskaźników strukturalnych pod kątem ich adekwatności do postulowanych wymagań oraz przedstawienie obrazu postępów w realizacji celów polityki rozwoju UE sformułowanej w Strategii Lizbońskiej mierzonych przyjętymi wskaźnikami.

Abstract

Structural indicators are a set of indicators aimed at monitoring development policy of the European Union pursued within the Lisbon Strategy. The comprehensive programme included in the Strategy has determined the adoption of a broad set of monitoring indicators. Therefore, a set of 14 basic and about a hundred complementary indicators was established to illustrate progress in the following areas: overall economic situation, employment, innovation and scientific research, economic reforms. Social cohesion and natural environment.

Applicability of the structural indicators depends mainly on their capability of correctly monitoring accomplishments of the member countries, establishing appropriate benchmarks and providing support in identifying the areas where the need of reforms is the most urgent. Structural indicators should meet several requirements to make them serve their purpose.

The purpose of the paper is to review the structural indicators from the perspective of their adequacy to the requirements and present the progress in accomplishing the EU development policy objectives included in the Lisbon Strategy and measures by the indicators adopted.