

MAŁGORZATA KUBICKA

Katowice

Kontynuacja i zmiany. Strategia „Europa 2020”

Przynajmniej od połowy lat 90-tych ubiegłego wieku Europa znajduje się w stanie regresu. W latach 1995–2004 wydajność pracy w USA zwiększała się średniorocznie o 2,5%, a w UE o zaledwie 1,5%, co odbijało się negatywnie na wzoście PKB. W roku 2003–2004 PKB *per capita* w UE wynosiło około 70% poziomu USA, z luką w jednej trzeciej wynikającą z różnic wydajności i w dwóch trzecich z niższego nakładu pracy/niższej stopy zatrudnienia i godzin przepracowanych w porównaniu z USA¹.

Unia Europejska mogłaby się rozwijać lepiej ze względu na swój potencjał. Od pewnego jednak czasu pozostaje poniżej średniej innych dynamicznie rozwijających się regionów świata, a w jeszcze większym stopniu wobec swoich osiągnięć z przeszłości². Gospodarka państw członkowskich UE w zagregowanej postaci traci konkurencyjność wobec świata, co w dobie postępującej globalizacji gospodarki światowej staje się coraz groźniejsze. Próba adaptacji UE do tych procesów miała być Strategia Lizbońska, czyli przyjęcie na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 roku długofalowego programu działania, którego celem było przekształcenie UE w najbardziej dynamicznie rozwijającą się gospodarkę³.

Już w momencie przedstawiania tej strategii nie brakowało sceptyków i krytyków, lecz już w pierwszych latach obowiązywania strategii okazało się, że realizacja tych ambitnych planów będzie niemożliwa. Obecnie zarówno instytucje europejskie, politycy, nie szczędzą słów krytyki pod adresem Strategii Lizbońskiej. Parlament Europejski uważa, że niepowodzenia w realizacji są wynikiem słabości struktury zarządzania projektem, brakiem odpowiednich mechanizmów rozliczania państw członkowskich z realizacji, przyjęcie zbyt wielu różnorodnych celów. Podobnie ocenia tę sytuację Komisja Europejska, która twierdzi, że zbyt duża liczba celów i niejasny podział odpowiedzialności i zadań między Unią a państwami utrudniały realizację zadań. Do tego dochodzą przeszkody związane z narastającym w tamtym okresie kryzysem finansowym i kosztowne poszerzenie Unii w 2004 i 2007 roku. Brak było również powiązań i koordynacji

¹ Analiza zmiany wydajności w UE i USA. Ogólna perspektywa poziomu gospodarki i przemysłu, Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna Gospodarka i finanse w: „Monitor Europejski” 2004, nr 8, Dokumenty i materiały źródłowe, s. 64.

² M. Paszyński, *Unia Europejska a wyzwania globalizacji gospodarki światowej*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 11, s. 3.

³ Zob. szerzej: A. Budzyńska, M. Duszczyk, M. Gancarz, E. Gieroczyńska, M. Jatczak, K. Wójcik, *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu Zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Gdańsk 2002; E. Haliżak, *Strategia Lizbońska – globalna strategia poprawy konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej*, w: *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, pod red. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, Bydgoszcz–Warszawa 2004.

z innymi instrumentami i strategiami Unii. Opisane zarzuty nie wyczerpują problemu są jednak ważną wskazówką w formułowaniu nowej strategii⁴.

Czas, w którym przyszło formułować nową strategię był niewątpliwie jeszcze trudniejszy. Na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2008 roku państwa członkowskie poprosiły Komisję Europejską, Radę oraz krajowych Koordynatorów Strategii Lizbońskiej o rozpoczęcie dyskusji na temat przyszłości tej strategii po 2010 roku. W 2009 roku Komisja Europejska rozpoczyna konsultacje w sprawie projektu nowej strategii. Podstawą dyskusji i konsultacji był dokument roboczy Komisji „UE 2020”⁵. W ciągu kilku miesięcy o projekcie wypowiedziało się około 1400 podmiotów reprezentowanych przez wszystkie szczeble władzy, instytucje, przedsiębiorców⁶.

Jak wynikało z dokumentu Komisji Europejskiej nowa strategia ma być kontynuacją Strategii Lizbońskiej ulepszoną o efekty europejskiego planu naprawy gospodarczej z listopada 2008 r. Niepowodzenie Strategii Lizbońskiej zdeterminowało Unię Europejską do podjęcia skuteczniejszych działań mających na celu realizację najważniejszych wytycznych rozwojowych.

Wdrażanie nowej strategii nabiera specjalnej wymowy w obliczu narastających trudności spowodowanych przez światowy kryzys finansowy i związaną z nim recesję, a także problemów związanych z funkcjonowaniem strefy euro. Kryzys ujawnił słabości gospodarki unijnej i unijnych finansów. Zwrócił uwagę na bariery rozwoju UE. Czy zmusi to UE do zmiany filozofii gospodarowania i redefinicji wspólnotowej koncepcji polityki gospodarczej, która wciąż jest sumą gospodarek narodowych, charakteryzuje się nadmiernym upolitycznieniem i zbiurokratyzowaniem. Budowanie nowej strategii będzie dotyczyło głęboko istoty ekonomicznej integracji europejskiej i samej Unii, w kontekście jej międzynarodowej tożsamości i odgrywania przez nią globalnej roli.

W efekcie dyskusji i konsultacji 3 marca 2010 roku Komisja Europejska przedstawiła propozycję strategii, a na posiedzeniu Rady Europejskiej (25–26.03.2010 r.) uzgodniono ogólne podejście i zakres najważniejszych celów. Nowa strategia rozwoju Unii Europejskiej – „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” koncentruje się wokół kilku najważniejszych problemów. Część pierwsza strategii poświęcona jest diagnozie sytuacji gospodarczej i społecznej. W dokumencie czytamy: „Dwa lata kryzysu przekreśliły 20 lat konsolidacji budżetowej. Kryzys zmniejszył nasz potencjał wzrostu o połowę. Wiele projektów inwestycyjnych, talentów i pomysłów najprawdopodobniej przepadnie z powodu niepewności, słabego popytu i braku finansowania”⁷. Odślania słabe punkty Europy – niska stopa wzrostu wynikająca z różnic w poziomach wydajności, różnic w strukturach biznesowych, niższego poziomu inwestycji w działalność badawczo-rozwojową, niewystarczające wykorzystanie nowoczesnych technologii, niechęć społeczeństw do wprowadzania innowacji. Do tego dochodzą jeszcze niskie wskaźniki

⁴ Zob. szerzej: J. Piotrowski, *Droga do Lizbony – raport J. Pisari-Ferry i A. Sapiro*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 3; M. Sulmicka, *Realizacja Strategii Lizbońskiej*, PISM, Warszawa 2005.

⁵ Dokument roboczy Komisji – *Konsultacje dotyczące przyszłej strategii „Europa 2020”*, Bruksela 24.11.2009 r. KOM (2009) 647 wersja ostateczna.

⁶ Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 3.3 2010 KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

⁷ Ibidem, s. 8.

zatrudnienia czy też szybko starzejące się społeczeństwa, oraz wyzwania ze strony otoczenia międzynarodowego – coraz większa współzależność, coraz większa presja konkurencyjna ze strony dynamicznie rozwijających się gospodarek Chin i Indii, wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi i zasobami. Przy wszystkich tych problemach i słabościach (a może na przekór) Europa może odnieść sukces. Trzeba tylko wyciągnąć wnioski i zacząć działać.

U podstaw strategii Europa 2020 leżą trzy priorytety:

1. **Rozwój inteligentny** – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji. W dokumencie podkreśla się zwiększenie roli wiedzy i innowacji jako sił napędowych przyszłego rozwoju. Wymaga to podniesienia jakości edukacji, wspierania transferu wiedzy i innowacji w Unii, poprawy wyników działalności badawczej. Szczególnie należy zastanowić się nad strukturą wydatków i poprawić warunki prywatnej działalności badawczo-rozwojowej. W odniesieniu do edukacji koniecznością jest kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie. Porównanie poziomu edukacji w UE z innymi obszarami wypada nader skromnie. Około połowa uczniów zdobywa kwalifikacje na średnim poziomie, które jednak często nie zaspokajają potrzeb rynku pracy.
2. **Rozwój zrównoważony** – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej. W tej materii Europa jest skazana na wyścig do nowych procesów i technologii, w tym technologii przyjaznych środowisku, przyspieszając wprowadzenie inteligentnych sieci opartych na technologiach ICT, wykorzystując możliwości sieci obejmujących całą UE, a także wzmacniając przewagę konkurencyjną europejskiego biznesu⁸. Według autorów strategii, dzięki takiemu podejściu Europa będzie mogła prosperować w niskoemisyjnym świecie ograniczonych zasobów jednocześnie, zapobiegając degradacji środowiska, utracie bioróżnorodności i nierównoważonemu wykorzystaniu zasobów. Takie działania przyczynią się także do zwiększenia spójności gospodarczej, terytorialnej i społecznej.
3. **Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu** – gospodarka charakteryzująca się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniająca spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. W Unii pracuje dziś tylko dwie trzecie osób czynnych zawodowo, podczas gdy w USA i Japonii ponad 70%. Kryzys dotknął szczególnie ludzi młodych – bezrobocie wynosi wśród nich ponad 21%. Należy więc wzmocnić pozycję obywateli poprzez zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, inwestowanie w kwalifikacje, modernizowanie rynków pracy, systemów szkoleń, aby móc budować spójne społeczeństwo. Podkreśla się iż ważne jest, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej Unii, zwiększając spójność terytorialną.

Opisane powyżej trzy priorytety są ze sobą wzajemnie powiązane i składają się na obraz europejskiej społecznej gospodarki rynkowej w XXI wieku. Doświadczenia poprzedniej strategii skłoniły Komisję Europejską do uzgodnienia i wytyczenia ograniczonej liczby wymiernych celów do roku 2020. Powinny one być zgodne z powyższymi priorytetami, być mierzalne, odzwierciedlać różnorodność sytuacji, w jakich znajdują się państwa członkowskie. Opierając się na tych przesłankach określono i wybrano pięć podstawowych celów.

⁸ Ibidem, s. 12.

Cele Wyznaczone w Strategii „Europa 2020”:

- stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat powinna wzrosnąć z obecnych 69% do co najmniej 75%;
- obecny cel UE w zakresie inwestycji w działalność badawczo-rozwojową (B+R) wynosi 3% PKB. Komisja proponuje, aby utrzymać 3% cel, a jednocześnie, podkreśla, że ważne są inwestycje zarówno publiczne, jak i prywatne i należy poprawić warunki inwestycji prywatnych;
- emisję dwutlenku węgla należy ograniczyć co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r., a jeśli pozwolą na to warunki, nawet o 30%. Powinien wzrosnąć również udział odnawialnych źródeł energii – do 20%;
- cel związany z edukacją – zwiększenie do 2020 r. odsetka osób w wieku 30–34 lat posiadających wyższe wykształcenie z 31% do 40%, oraz ograniczyć wskaźnik przerywania nauki do 10%;
- liczbę Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa należy ograniczyć o 25%, co oznacza wydobycie z ubóstwa ponad 20 mln osób.

Aby odnieść sukces, osiągnąć cele strategii zdaniem Komisji Europejskiej należy wykorzystać wszystkie obszary polityki, instrumenty i możliwości legislacyjne oraz instrumenty finansowe UE. W tym celu Komisja zamierza zintensyfikować działania związane z realizacją jednolitego rynku. W tym celu pierwsze kroki podjęto w 2009 r. kiedy to powierzono byłemu komisarzowi M. Monti misję opracowania specjalnego raportu zawierającego zalecenia i kierunki działań. Raport Montiego ukazał się na początku maja 2010 r. W swym raporcie „Nowa strategia dla Jednolitego Rynku” Monti stwierdza, że umieszczenie rynku wewnętrznego w centrum zainteresowania decydentów jest obecnie niezbędne dla pomyślnego ukończenia realizacji dotychczasowych głównych projektów Unii.

Monti zauważa zastrzeżenia, jakie mają niektóre państwa członkowskie względem jednolitego rynku, zwłaszcza w odniesieniu do korzyści czerpanych przez obywateli, poziomu ochrony konsumenta, ochrony socjalnej pracowników oraz prawodawstwa przyjaznego dla przedsiębiorców. Identyfikując obawy państw członkowskich proponuje strategię, mającą jego zdaniem być odpowiedzią na rosnące obawy i niechęć, a jednocześnie wzmocni jednolity rynek. Monti proponuje więc poszerzenie obszaru jednolitego rynku o inne dziedziny traktowane do tej pory oddzielnie – politykę konkurencyjności, przemysłową, ochrony konsumenta, energetyczną, transportową, cyfrową, społeczną, ochrony środowiska, przeciwdziałania zmianom klimatycznym, podatkową, regionalną, a także polityki dotyczące sprawiedliwości i obywatelstwa⁹. Jednym z najważniejszych elementów nowej strategii jak słusznie zauważa Monti jest stworzenie politycznego zaangażowania do działania w omawianym obszarze, co wymagać będzie osiągnięcia porozumienia w wielu kwestiach. Wypracowanie zgody pomiędzy państwami członkowskimi odnośnie nowej strategii dotyczącej jednolitego rynku jest niezbędne szczególnie w świetle przyjęcia Traktatu lizbońskiego. Przewiduje on bowiem, że jedną z podstaw trwałego rozwoju Unii Europejskiej jest społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności.

W dalszej kolejności Komisja proponuje wykorzystać politykę spójności i jej fundusze strukturalne, aby osiągnąć inteligentny i zrównoważony rozwój. Ważne będzie

⁹ *Raport Montiego Sprawozdanie*, Kancelaria Senatu – Przedstawiciel Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej, Bruksela 13.05.2010, Sprawozdanie nr 28/2010.

także znalezienie sposobów na zwiększenie oddziaływania budżetu UE. Lepsze dopasowanie wydatków UE do celów strategii Europa 2020, ustalenie priorytetów, tworzenie nowych instrumentów finansowych to kluczowe zadania. W ramach zaś wzmocnienia polityki zewnętrznej należy przygotować strategię handlową dla Europy 2020¹⁰.

Komisja zaproponowała także siedem projektów przewodnich, które umożliwią postępy w ramach każdego z priorytetów tematycznych:

- unia innowacji;
- młodzież w drodze;
- europejska agenda cyfrowa;
- polityka przemysłowa w erze globalizacji;
- program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia;
- europa efektywnie korzystająca z zasobów;
- europejski program walki z ubóstwem.

Strategia wiele miejsca poświęca kryzysowi finansowemu, sposobom rozwiązania tego problemu i determinacji państw w realizacji strategii gospodarczych. Podkreśla, iż realizacja celów strategii Europa 2020 musi opierać się na wiarygodnych działaniach obejmujących politykę budżetową i monetarną przy jednoczesnym wsparciu przez rządy sektorów gospodarki, a w szczególności sektorów finansowych. Ma to zapewnić reforma sektora finansowego, konsolidacja budżetowa na rzecz osiągnięcia długotrwałego wzrostu, koordynacja w ramach unii gospodarczej i walutowej.

Jednakże realizacja całościowego projektu nie będzie możliwa bez sprawnego zarządzania. W tej kwestii Komisja Europejska oparła się na otwartej metodzie koordynacji oraz na przejrzystym systemie oceny wyników i nadzoru nad państwami członkowskimi. Ważnym jest aby państwa poczuły się współwłaścicielami strategii co powinno sprzyjać mobilizacji do jej realizacji.

W tym celu Komisja proponuje:

- przeformułowanie celów unijnych na cele krajowe;
- wprowadzenie systemu okresowej oceny i kontroli państw;
- klarowny podział ról między instytucjami Unii Europejskiej;
- zaangażowanie władz regionalnych, partnerów społecznych.

W procesie przygotowywania strategii zdecydowano, że cele unijne określone w strategii staną się podstawą do przygotowania celów krajowych z uwzględnieniem sytuacji każdego kraju i różnic na etapie początkowym.

Zarówno cele krajowe, jak i wskaźniki powinny zostać omówione i zatwierdzone na czerwcowym szczycie Rady Europejskiej.

Nadzór nad realizacją strategii opiera się na:

- podejściu tematycznym – koncentracja na osiągnięciu pięciu nadrzędnych celów poprzez zawarte w nich inicjatywy przewodnie, które wymagają tak działań krajowych, jak i unijnych;
- sprawozdania krajowe, które oprócz polityki budżetowej dotyczyć też będą zagadnień makroekonomicznych. Sprawozdania będą przeprowadzane jednocześnie, jednak same instrumenty i procedury będą funkcjonować niezależnie;

¹⁰ Komunikat Komisji, op. cit., s. 26.

- zintegrowane wytyczne – pozostanie kilka nadrzędnych, zastępując istniejące obecnie 24;
- zalecenia strategiczne, w kontekście nadzoru nad państwami przyjmą one formę opinii w sprawie programów stabilności/konwergencji, opatrzone zaleceniami sporządzonymi na podstawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej.

Podczas spotkania Rady Europejskiej (Bruksela 17.06.2010 r.) propozycja Komisji została przyjęta przez szefów państw i rządów, ale nie podjęto innych decyzji umożliwiających wprowadzenie w życie „Strategii Europa 2020”. Spotkanie w Brukseli zdominowane zostało przez bieżące problemy finansowe, bankowe i gospodarcze.

Zgodnie z kalendarzem prac można było oczekiwać, że na szczycie w Brukseli państwa członkowskie przedstawią propozycje celów krajowych, które byłyby przełożeniem celów unijnych zawartych w strategii. Byłby to duży krok we wdrażaniu strategii i dowód, że państwa faktycznie przyjmują na siebie zadania związane z nową strategią. Propozycji tych jednak zabrakło, nie ustalono również kiedy państwa członkowskie wspólnie z Komisją mają wypracować cele krajowe i krajowe programy reform. Porzeczono na dość zdawkowym określeniu, iż cele krajowe mają być przygotowane „dość szybko” z uwzględnieniem sytuacji wyjściowych i krajowych uwarunkowań oraz w zgodzie z krajowymi procedurami decyzyjnymi.

Rada Europejska na czerwcowym szczycie potwierdziła uzgodnienia w sprawach pięciu mierzalnych celów strategii, również zaakceptowano propozycje co do finansowania działalności badawczo-rozwojowej (Rada oczekuje od Komisji Europejskiej opracowania sposobu obliczania wskaźnika). Oczekuje się, że działania w tym zakresie w większym niż dotychczas stopniu zachęcą prywatny kapitał do inwestowania w sferę badawczo-rozwojową. Pozostawiono uzgodnienia dotyczące emisji gazów cieplarnianych. Sprecyzowano sposób liczenia wskaźnika związanego z ubóstwem¹¹.

Rada Unii Europejskiej przyjęła wytyczne dla państw istotne podczas realizacji strategii. Mają one służyć lepszemu zarządzaniu i koordynacji polityki gospodarczej. Składają się na nie dwa pakiety¹². Tworzą one podstawę do przygotowania programów reform.

Wytyczna 1: Zapewnienie jakości i stabilności finansów publicznych.

Wytyczna 2: Rozwiązanie problemu nierównowagi makroekonomicznej.

Wytyczna 3: Zmniejszenie nierównowagi w strefie euro.

Wytyczna 4: Optymalizacja pomocy na rzecz badań i rozwoju oraz innowacji, wzmocnienie trójkąta wiedzy i uwolnienie potencjału gospodarki cyfrowej.

Wytyczna 5: Efektywniejsze wykorzystanie zasobów i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.

Wytyczna 6: Poprawa otoczenia biznesu i środowiska konsumenckiego oraz modernizacja bazy przemysłowej.

Wytyczna 7: Zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie bezrobocia strukturalnego.

Wytyczna 8: Stworzenie zasobów wykwalifikowanej siły roboczej odpowiadającej potrzebom rynku pracy, promowanie jakości zatrudnienia i uczenia się przez całe życie.

¹¹ Zob. szerzej M. Sapała, *Strategia „Europa 2020” – po szczycie 17 czerwca 2010 r.*, „Wspólnota Europejskie” 2010, nr 3, s. 14.

¹² Zalecenia Rady 27.04.2010 KOM (2010) 193 wersja ostateczna.

Wytyczna 9: Poprawa wydajności systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach i zwiększenie liczby osób podejmujących studia wyższe.

Wytyczna 10: Promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.

Komisja Europejska i grupa do spraw zarządzania kryzysowego, które są autorami wytycznych będą kontynuowały prace nad ich wdrożeniem. Wniki pracy będą przedstawione na październikowym szczycie w 2010 roku.

Podczas czerwcowego szczytu Rada podkreślała wagę polityki rolnej i polityki spójności oraz rozwoju infrastruktury w realizacji strategii. Jest to szczególnie ważne dla Polski, która wielokrotnie podkreślała znaczenie tych polityk.

Stanowisko wybranych państw członkowskich wobec Strategii „Europa 2020”

Formułowanie strategii odbywa się w cieniu kryzysu finansowego, który w szczególności dotknął państwa najbogatsze w Unii, oraz tuż przed debatą budżetową. Te czynniki miały duży wpływ na podejście do strategii poszczególnych państw członkowskich. Daje się zauważyć chęć nadania strategii takiego kształtu, który pozwoli zwiększyć wydatki w krajach bogatszych (będących płatnikami netto) oraz zmniejszyć wydatki dla biedniejszych państw Unii. Przejawem tej tendencji są próby ograniczenia wydatków na politykę spójności Unii Europejskiej i wspólną politykę rolną oraz zwiększenia na politykę innowacyjną. Państwa członkowskie w swoich propozycjach odwołują się do konieczności rozwoju w powiązaniu do ochrony przyrody, czystą i oszczędną energetyką oraz integracją na rynku pracy. Wyraźnie więc wspierają ten kierunek wytyczony w Strategii Europa 2020. Trzeba podkreślić, że poszczególne państwa mają swoje preferencje w odniesieniu do szczegółowych rozwiązań, które wynikają z cech strukturalnych gospodarek, uwarunkowań społecznych, sytuacji wewnętrznej, a także interesów ekonomicznych i społecznych.

Można zatem wyróżnić różne stanowiska, a także większą lub mniejszą determinację w wyrażaniu swych racji.

Od wielu lat kraje skandynawskie aktywnie kształtują główne kierunki Strategii Lizbońskiej. Skandynawski model rozwoju gospodarczo-społecznego opiera się na wysoko innowacyjnej gospodarce, dobrze wykształconych zasobach pracy i wrażliwości na kwestie społeczne. Jednocześnie kraje te od lat promują rozwój gospodarczy w poszanowaniu zasobów środowiska naturalnego. Intensywnie rozwijają sektor nowoczesnych technologii powiązanych z oszczędną i odnawialną energetyką. W prezentowanych stanowiskach wspierają zasadę flexicurity, która łączy elastyczność rynków pracy z zabezpieczeniem minimalnych standardów socjalnych. Jest to idea, którą zastosowano w Danii, a która upowszechniła się w innych państwach członkowskich i wprowadzono ją do Strategii Lizbońskiej.

Kraje skandynawskie wspierają również inwestycje w kapitał ludzki, działania związane z integracją i spójnością społeczną. Państwa te wspierają wprowadzenie tzw. piątej swobody na wspólnym rynku – związanej z przepływem wiedzy i specjalistów między krajami członkowskimi. Wspierają też rozwój unijnej polityki inwestycyjnej w centrach i ośrodkach badawczych najlepszych w Europie.

Okazją do promowania swej wizji nowoczesnej i rozwijającej się Europy było szwedzkie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w 2009 roku. Choć Strategia Lizbońska nie była najważniejszym priorytetem tej prezydencji, to była częstym tematem konferencji i spotkań. Prezydencja wielokrotnie przedstawiała oficjalne stanowisko wobec strategii po 2010 roku¹³.

Wielka Brytania w oficjalnym stanowisku wobec przyszłej strategii kładzie nacisk na ograniczenie protekcjonizmu i nadmiernej pomocy publicznej, wspiera konsolidację finansów publicznych w państwach członkowskich. Zgodnie ze swym bardziej liberalnym podejściem do gospodarki jest niechętna wzrostowi wydatków budżetowych – a tym samym jest przeciwna zwiększaniu inwestycji europejskich na cele lizbońskie. W odniesieniu do polityk gospodarczych i społecznych domaga się pozostawienia daleko posuniętej autonomii państw członkowskich i renacjonalizacji niektórych polityk Unii Europejskiej. Wielka Brytania zdecydowanie wspiera silną decentralizację zarządzania i chce, aby pozostała w gestii rządów narodowych i jest niechętna wzmocnieniu roli Komisji Europejskiej. Przykładem może być stanowisko Wielkiej Brytanii odnoszące się do propozycji Komisji Europejskiej, aby krajowe budżety były konsultowane na szczeblu europejskim. Nowy brytyjski premier na tę propozycję miał jedną odpowiedź: „Wielka Brytania będzie zawsze prezentować swój budżet najpierw w Westminster, a potem w Brukseli”¹⁴.

Inne podejście, ale również warunkowane krajowymi determinantami gospodarczymi i społecznymi, reprezentuje Austria. Odmienne niż Wielka Brytania reprezentuje socjaldemokratyczne podejście do gospodarki rynkowej i rozbudowaną sferę socjalną. Niepokoją ją więc postulaty zwiększenia oszczędności fiskalnych, które mogą osłabić krajowy system bezpieczeństwa socjalnego. Niechętnie patrzy na propozycje deregulacji i elastyczności na rynku pracy. Proponuje jednocześnie harmonizację podatkową w celu wyeliminowania dumpingu ze strony państw mających niższe koszty zatrudnienia.

Należy również zwrócić uwagę na stanowisko Hiszpanii (interesujące z punktu widzenia interesów Polski), która zdecydowanie postuluje silniejsze wykorzystanie funduszy europejskich do realizacji celów nowej strategii. Wiąże się to z niskim potencjałem innowacyjnym i badań rozwojowych (podobnie jak w Polsce). Fundusze strukturalne miałyby być wykorzystane do wzmocnienia innowacyjności gospodarki. Hiszpania próbuje pogodzić narodowe interesy z argumentacją odwołującą się do korzyści dla całej Unii. Hiszpanie o strategii dyskutują dużo i odnoszą się do najważniejszych wątków co skłania do stwierdzenia, że ich propozycje są przemyślane, wielostronne, godzące interesy narodowe ze wspólnotowymi.

Polska wobec Strategii „Europa 2020”

Pierwsze oceny nowej strategii z października 2009 roku były bardzo ogólne i dość krytyczne. Stanowisko Polski nie zawierało spójnego, konkretnego podejścia do problemów. Poruszało wiele ogólnych kwestii nawiązujących do aktualnej dyskusji euro-

¹³ T. G. Grosse, *Rola interesów narodowych w polityce europejskiej: przykład dyskusji o Strategii „Europa 2020”*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2010, nr 2, s. 213.

¹⁴ *Britain wins opt-out from EU economic government*, <http://www.euractiv.com>, 18.06.2010.

pejskiej. Było słabo związane z krajową strategią rozwoju gospodarczego lub strategią polityczną na forum europejskim. Tymczasem zdefiniowanie własnych preferencji rozwojowych ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania polskiego stanowiska wobec Strategii „Europa 2020”. Polskie stanowisko w tej kwestii powinno być kształtowane w odniesieniu do krajowej wizji rozwoju i długofalowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego.

W polskim interesie leży, aby działania rozwojowe zaproponowane w Strategii „Europa 2020” były wspierane w ramach polityki spójności, a reforma tej polityki po roku 2013 była ściśle powiązana z celami gospodarczymi Unii Europejskiej. Do działań w tym kierunku nawoływało zgodnie wielu polityków (premier D. Tusk, komisarz J. Lewandowski, eurodeputowana D. Hübner). Pojawiły się bowiem obawy, że strategia skoncentrowana na inwestowaniu w badania i innowacje oraz na gospodarce opartej na wiedzy, może być korzystniejsza dla krajów lepiej rozwiniętych, bardziej konkurencyjnych, nie muszących nadrabiać dystansu rozwojowego (jak ma to miejsce w przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej). Strategia powinna zdaniem polskich decydentów, uwzględniać rozwój infrastruktury jako kolejny cel, a polityka spójności powinna pozostać podstawowym sposobem realizacji strategii. Na wnioski w tej sprawie premiera D. Tuska, a także premiera Włoch S. Berlusconi Rada Europejska we wnioskach wspominała jedynie, że nowa strategia ma być odpowiedzią na braki, „które są związane z działaniem rynku wewnętrznego i infrastruktury”¹⁵.

Biorąc pod uwagę, iż dla polityki obecnego rządu podstawowym odniesieniem strategicznym jest raport Polska 2030 i grupa priorytetów tam zawartych można sformułować wnioski dla działań polskiej polityki na arenie międzynarodowej:

- w polskim interesie jest budowa nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki. Chodzi jednak o to, aby działania Unii wspierające innowacyjną gospodarkę nie koncentrowały się w krajach i centrach naukowo-badawczych, ale obejmowały cały obszar Unii. Dlatego tak ważna jest polityka spójności;
- Polska powinna wesprzeć propozycje szerszego stosowania instrumentu polityki prorodzinnej w celu zwiększenia możliwości godzenia życia rodzinnego i zawodowego. Wiąże się to z wyzwaniami demograficznymi, z którymi w najbliższych latach będzie musiał zmierzyć się nasz kraj;
- Polska powinna zabiegać o większe wsparcie realizacji Strategii „Europa 2020” z budżetu unijnego. Należy przekonywać Unię, aby nie rezygnowała z traktatowego dążenia do zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej, europejskiej solidarności w realizacji wspólnych celów;
- warto wspierać postulaty zwiększenia inwestycji energetycznych i ekologicznych oraz ich finansowanie z funduszy europejskich. Jest to istotne zwłaszcza dla Polski, która ma niekorzystną strukturę energetyczną opartą na węglu i zapóźnienia w zakresie inwestycji ekologicznych. Należy powiązać to z kwestią poprawy bezpieczeństwa energetycznego i sprawnego reagowania na sytuacje kryzysowe;
- należy wspierać rozbudowę infrastruktury m.in. komunikacyjnej (zwłaszcza kolejowej), a także wspierać rozwój szerokopasmowej sieci telekomunikacyjnej;

¹⁵ Konkluzje Rady Europejskiej z 25–26 marca 2010, s. 3.

– w kontekście polityki spójności trzeba podkreślić rolę władz lokalnych i regionalnych w realizacji strategii oraz wieloszczeblowego zarządzania. Realizacja i powodzenie strategii będzie zależało od aktywności władz na każdym szczeblu, oraz od ich udziału w opracowaniu krajowych programów reform i modelowych projektów. Władze lokalne i regionalne powinny być współwłaścicielami strategii, gdyż mogą włączyć do jej realizacji wiele instrumentów polityki rozwoju, które są w ich dyspozycji.

Reasumując działania rządu RP powinny odnosić się do korzyści, jakie Strategia „Europa 2020” niesie całej Wspólnocie oraz państwom członkowskim. Otwartość na propozycje, poszukiwanie sojuszników pozwoli na formułowanie podejścia kompleksowego, zgodnego z aspiracjami i potrzebami Polski.

Jak wspomniano powyżej propozycje i stanowiska poszczególnych państw są wynikiem różnic strukturalnych między krajami Unii, odmiennych interesów gospodarczych i społecznych, przyszłej wizji Europy. Daje się zaobserwować, iż niektóre kraje starają się wykorzystać nowo powstającą strategię do przeniesienia własnych rozwiązań systemowych.

Obecnie Unia Europejska główne debaty dotyczące strategii ma za sobą. W czerwcu 2010 roku zatwierdzono Strategię „Europa 2020”. W październiku na posiedzeniu Rady Europejskiej mają się odbyć szczegółowe dyskusje nad wybranymi zagadnieniami tematycznymi, a państwa członkowskie przygotowują programy stabilności i konwergencji oraz krajowe programy reform. Jak widać proces uszczegóławiania strategii trwa, lecz nie wiadomo czy z powodu opóźnień, które już się pojawiły, przywódcy państw członkowskich będą gotowi taką szczegółową dyskusję podjąć.

Wiele kwestii pozostaje jeszcze otwartych. Pewnym jest niepowodzenie Strategii Lizbońskiej – nie udało się osiągnąć większości niewiążących celów. Widać więc, że dotychczasowa metoda oparta na dobrowolnej współpracy (metoda otwartej koordynacji) nie sprawdziła się. Komisja więcej uwagi w nowej strategii zwraca na nadzór nad państwami członkowskimi w realizacji strategii. Nadzór ma być szczegółowy, łącznie z podaniem terminu podjęcia działań przez państwa. Każdy kraj będzie zobowiązany do określenia działań, jakie podejmie w celu wdrożenia zaleceń komisji. Komisja będzie upoważniona do wystosowania ostrzeżenia, jeśli państwo nie dostosuje się w przewidzianym terminie do zalecenia Rady lub podejmie działania niezgodne z zaleceniami. Komisja Europejska przewiduje dokładniejszą metodę monitorowania postępu wdrażania Strategii „Europa 2020” przez państwa członkowskie, ale nie sięga po sankcje czy kary finansowe. Zamierza jednak stosować metodę (naming and shaming) „wskaźnika palcem”.

Liderzy głównych frakcji politycznych w parlamencie europejskim nawołują komisję europejską do bardziej radykalnych działań i wypominają Radzie, że nie postępuje zgodnie z zaleceniami Parlamentu Europejskiego. Niektórzy politycy, jak np. Guy Verhofstadt, krytykują czerwcowy szczyt twierdząc, że był to szczyt straconej szansy na stworzenie ambitnej i dalekosiężnej reformy w zakresie zarządzania gospodarczego i strategii gospodarczej dla Europy, a państwa członkowskie nie wyciągają wniosków z fiaska Strategii Lizbońskiej. Opinia ta choć krytyczna nie jest odosobniona, powinna skłaniać do refleksji i mobilizacji państw, aby sprostać wyzwaniom XXI wieku.