

Małgorzata Sulmicka

Strategia „Europa 2020” - postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej

Kraje Unii Europejskiej wyróżnia na arenie międzynarodowej wysoka jakość i standard życia będący efektem osiągniętego wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego i rozbudowanych systemów socjalnych. Jednak na przełomie XX i XXI w. stało się jasne, że utrzymanie tych wysokich standardów w obliczu dokonujących się zasadniczych zmian zarówno zewnętrznych jak i wewnętrznych uwarunkowań wymaga istotnej reorientacji dotychczasowej polityki rozwoju tego ugrupowania. Na liście wyzwań, którym Europa powinna stawić czoła chcąc utrzymać swoją dotychczasową pozycję znalazły się zwłaszcza: globalizacja i rosnąca konkurencyjność wytwarzania niezwykle szybko rozwijających się Indii i Chin, rewolucja informatyczna, wzrost znaczenia wiedzy i innowacyjności, przybliżająca się perspektywa wyczerpywania nieodnawialnych zasobów naturalnych kluczowych dla współczesnego rozwoju i związany z tym wzrost cen a także proces starzenia się europejskich społeczeństw.

W ciągu pierwszej dekady XXI w. kierunki polityki rozwoju Unii Europejskiej odpowiadające na powyższe wyzwania wytyczała uchwalona w 2000r. na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie tzw. Strategia Lizbońska. Strategia ta, uzupełniana i modyfikowana w trakcie realizacji, zainicjowała też model zarządzania polityką rozwoju UE w oparciu o nadrzędną kompleksową strategię. Przygotowany przez Komisję Europejską dokument „Europa 2020 - strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu” („*Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*”) ²⁷¹ stanowi kolejny długofalowy program polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, który zastąpi Strategię Lizbońską. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie głównych założeń polityki rozwoju UE w świetle strategii „Europa 2020” na tle

²⁷¹ *Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels, 3.3.2010, Com (2010) 2020. Polskie tłumaczenie tytułu strategii jest bardzo niefortunne językowo. Być może należałoby zwrócić się do językoznawców o lepszą propozycję.

postulatów zgłaszanych w procesie konsultacyjnym poprzedzającym uchwalenie nowej strategii oraz oceny Strategii Lizbońskiej.

1. Ocena Strategii Lizbońskiej jako punkt wyjścia dla nowej strategii rozwoju UE

Zgodnie z obowiązującą w Unii Europejskiej zasadą partnerstwa w procesie opracowywania programów strategicznych uchwalenie nowej strategii poprzedzają konsultacje społeczne. W tym przypadku konsultacje obejmowały szeroki wachlarz zagadnień, takich jak: podsumowanie osiągnięć i porażek Strategii Lizbońskiej, diagnozę wyzwań (najważniejszych uwarunkowań) rozwojowych, propozycje celów i priorytetów nowej strategii oraz odpowiadających im głównych kierunków działań (w tym także polityki zewnętrznej UE), finansowania strategii, jej implementacji, monitoringu oraz skuteczności społecznej komunikacji.

O ile w mediach Strategia Lizbońska oceniana była najczęściej bardzo krytycznie, o tyle biorący udział w oficjalnym procesie konsultacyjnym respondenci prezentowali na ogół wyważone stanowisko. Przeważała opinia, że wprawdzie Strategia Lizbońska nie zrealizowała wielu zakładanych w niej celów (dotyczy to zwłaszcza celów ilościowych), jednak nie przekreśla to jej wartości. Po pierwsze – obraz jej efektów jest mieszany. Zarówno osiągnięcia jak i porażki rozkładają się różnie w poszczególnych krajach oraz w odniesieniu do różnych celów i polityk²⁷² a także okresu realizacji. Wprawdzie trudno jest precyzyjnie oddzielić efekty realizacji reform lizbońskich od cyklu koniunkturalnego, wydarzeń zewnętrznych oraz polityk poszczególnych państw, to jednak faktem jest, że zwłaszcza poprzedzające kryzys finansowy lata 2006 - 2007 były dobrym okresem z punktu widzenia postępów w realizacji celów Strategii. Po drugie - zasługą Strategii Lizbońskiej jest to, że przyczyniła się ona do wytyczenia priorytetów rozwojowych UE w dłuższej perspektywie oraz powszechnego uświadomienia potrzeby reform strukturalnych jako warunku stawienia czoła wyzwaniom, przed którymi stanęła UE u progu XXI wieku. Po trzecie - Strategia przyczyniła się do podobnego ukierunkowania koordynowanych w oparciu o nią polityk w krajach członkowskich, co jest szczególnie ważne ze względu na silną współzależność gospodarek tych państw, zwłaszcza strefy euro.

²⁷² Cele Strategii Lizbońskiej w dziedzinie zatrudnienia (70% zatrudnionych w grupie wiekowej 15-64 lata) zrealizowały kraje skandynawskie, Austria, Holandia, Niemcy i Wielka Brytania. Natomiast cel 3% udziału nakładów na B+R w PKB przekroczyły tylko Szwecja i Finlandia.

Za największą słabość SL uznano mankamenty jej procesu implementacyjnego, w tym zwłaszcza brak dostatecznej determinacji państw członkowskich w procesie realizacji zakładanych reform. Poza tym dwa ostatnie lata realizacji SL pokazały, że w procesie przebiegu realizacji Strategii nie doceniono znaczenia wyprzedzającego monitorowania tych elementów, które odegrały krytyczną rolę w zapoczątkowaniu kryzysu, takich jak odpowiedni nadzór finansowy i ocena ryzyka systemowego na rynkach finansowych, banki finansowe (np. na rynku nieruchomości) oraz skutki modelu konsumpcji opartego na kredytach w znaczącym stopniu bez pokrycia.²⁷³

Mimo niewątpliwych słabości Strategii Lizbońskiej uznano jednak, że istnieje przewaga jednej nadrzędnej strategii o charakterze horyzontalnym w porównaniu z alternatywą, jaką jest prowadzenie *policy mix*, tj. polityki przedlizbońskiej opartej na wielu niekoordynowanych ze sobą politykach sektorowych. Wynika to głównie z niższej efektywności podejścia typu *policy mix* związanej z pojawianiem się sprzeczności celów i dublowaniem działań, a w konsekwencji niższą skutecznością i efektywnością wydatkowanych środków. W rezultacie przeprowadzonych konsultacji prawie jedomyślnie uznano, iż po zakończeniu okresu realizacji SL potrzebna jest nowa nadrzędna strategia zarówno jako narzędzie koordynacji i integracji poszczególnych polityk sektorowych jak i poszczególnych poziomów rządzenia – tj. unijnego, krajowych, regionalnych i lokalnych.

Powszechnie zwracano też uwagę na konieczność wzmocnienia zewnętrznego wymiaru unijnej strategii. Zmiany zachodzące w otoczeniu międzynarodowym wymagają bowiem od UE nie tylko dostosowania się do wyzwań globalizacji, ale i aktywnego jej kształtowania.

2. Kryzys finansowy a polityka rozwoju UE

Diagnoza kluczowych uwarunkowań nowej strategii u progu drugiej dekady XXI w. wskazuje, że żadne ze zidentyfikowanych w roku 2000 głównych wyzwań rozwojowych, które legły u podstaw powstania Strategii Lizbońskiej nie straciło aktualności. Różnica w stosunku do sytuacji sprzed 10 lat polega na tym, że presja wynikająca z tych wyzwań jest obecnie znacznie silniejsza. Poza tym Unia zaangażowała się w ograniczającą wzrost bardzo kosztowną i pod wieloma względami kontrowersyjną politykę przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Największą niekorzystną zmianę uwarunkowań u progu nowej dekady stanowi kryzys finansowy i gospodarczy.

²⁷³ *Ocena Strategii Lizbońskiej*, Bruksela, 2.2.2010, sek(2010)114 wersja ostateczna, s.4,5.

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2008 roku, spowodował znaczny regres w poziomie realizacji głównych celów Strategii Lizbońskiej i zniweczył postępy w stabilizacji finansów publicznych. Szacuje się, że w latach 2000 - 2007 Strategia Lizbońska przyczyniła się do stworzenia ok. 18 mln nowych miejsc pracy.²⁷⁴ W ciągu 8 miesięcy 2008 roku w UE straciło pracę 7 mln ludzi. Stopa bezrobocia z 7% w 2007 roku wzrosła do ok. 10% w roku 2009. Deficyt budżetowy i dług publiczny, które przez większą część okresu realizacji Strategii Lizbońskiej zmniejszały się, na przestrzeni lat 2008-2009 wzrosły odpowiednio do 7% i 80% PKB, a więc daleko poza ograniczenia wynikające z Paktu Stabilności i Wzrostu.

Wychodzenie z kryzysu finansowego i gospodarczego potraktowane zostało jako pierwszoplanowe krótkookresowe zadanie nowej strategii. Równocześnie jednak jako podstawowe założenie polityki w tym obszarze przyjęto, że działania doraźne nie powinny powodować odejścia od działań na rzecz długofalowych reform strukturalnych. Interwencyjne wydatki budżetowe mające na celu stymulowanie gospodarki w okresie kryzysu powinny być alokowane w dziedzinach służących realizacji długofalowych celów Strategii. Innymi słowy - o ile w krótkim okresie działania antykryzysowe mają stymulować niedostateczny efektywny popyt i utrzymać zaufanie, to równocześnie powinny się one przyczyniać przede wszystkim do „zazieleniania” gospodarki i podnoszenia jej innowacyjności poprzez finansowanie inwestycji w infrastrukturę i przyjazne środowiskowo technologie oraz w podnoszenie kwalifikacji. Uznano to za jedyny sposób, aby w efekcie zastosowanej doraźnej, ale znaczącej w swoich rozmiarach stymulacji budżetowej²⁷⁵ i związanej z tym rozluźnionej dyscypliny budżetowej, gospodarka europejska wyszła z kryzysu silniejsza niż przed nim.²⁷⁶

Zgodnie z założeniami Strategii pakiety antykryzysowe mają być stopniowo wygaszane i kraje członkowskie muszą powrócić do wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu.

²⁷⁴ http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/.

²⁷⁵ W 2008 roku EU przyjęła plan wychodzenia z kryzysu zakładający „wpompowanie” w gospodarki krajów UE 200 mld euro.

²⁷⁶ Szereg państw członkowskich (m.in. Austria, Belgia, Czechy, Finlandia, Holandia, Portugalia, Słowacja, Dania, Irlandia, Wielka Brytania, Malta, Bułgaria i Rumunia) efektywnie wykorzystowało wiążącą się z tym szansę przystępując do realizacji poważnych inwestycji publicznych i stosując aktywne wsparcie państwa w preferowanych prorozwojowych dziedzinach, zwłaszcza w obszarze „zielonej gospodarki”. Por. *Sustainable development and economic growth*, ESDN Quartely Reports, December 2009.

Trudno jednak nie zauważyć, że stymulowanie dynamiki wzrostu gospodarczego w warunkach wycofywania pakietów antykryzysowych i konieczności przywracania zachwianej równowagi finansów publicznych będzie zadaniem niezwykle trudnym.²⁷⁷

Kryzys przyczynił się też do ożywienia kolejnej (zapoczątkowanej pod koniec lat 60. XX w.) fali dyskusji dotyczącej adekwatności Produktu Krajowego Brutto (PKB) jako miernika rozwoju.²⁷⁸ PKB - najczęściej stosowany wskaźnik aktywności makroekonomicznej opracowany został w latach 30-tych dwudziestego wieku. Wskaźnik ten oblicza się na podstawie ujednoliconej metodyki, która umożliwia dokonywanie porównań w czasie oraz pomiędzy państwami i regionami. Jednak zadaniem PKB nie jest dokładne mierzenie długofalowego postępu gospodarczego i społecznego, a zwłaszcza zdolności danego społeczeństwa do rozwiązywania problemów związanych np. z efektywnym użytkowaniem zasobów czy integracją społeczną. Dyskusja toczy się zarówno na forum organizacji ponadnarodowych (Bank Światowy, IMF, ONZ), UE jak i na poziomie poszczególnych państw. Jej efektem jest podjęcie szeregu inicjatyw, z których część ma na celu zmianę sposobu mierzenia rozwoju w dostosowaniu do wymogów jego współczesnego charakteru i priorytetów. Część inicjatyw idzie dalej i podobnie jak po kryzysie naftowym lat 70. XX wieku podejmowane są próby reorientacji dominującego pro wzrostowego modelu rozwoju.

Celem podjętej przez UE inicjatywy pod nazwą „Wyjść poza PKB” (*GDP and beyond*) jest próba opracowania wskaźników, które uzupełniłyby PKB i pozwoliły na uzyskanie dokładniejszych informacji służących do uzasadniania decyzji rozwojowych. Uznano bowiem, że potraktowanie kryzysu jako szansy na zdecydowane ukierunkowanie UE na stworzenie gospodarki niskoemisyjnej i wydajnie użytkującej zasoby, chroniącej poszkodowanych i najsłabszych członków społeczeństwa, wymaga opracowania bardziej adekwatnych do tych zamierzeń wskaźników aniżeli tylko wzrost PKB. Wskaźników, które będą uwzględniały społeczne i ekologiczne osiągnięcia (np. lepszą integrację społeczną, dostępność i przystępność cenową podstawowych towarów i usług, edukację, zdrowie publiczne,

²⁷⁷ Niepokojące może być też to, że po doświadczeniach kryzysu finansowego, który pojawił się w okresie dobrej sytuacji w sferze realnej w UE i w dużej mierze zniweczył szereg wcześniejszych osiągnięć SL – w dokumencie KE przeważa „objawowe” a nie „przyczynowe” podejście do kryzysu, mówi się raczej o konieczności łagodzenia skutków kryzysu aniżeli o zapobieganiu powtórzenia się takiej sytuacji.

²⁷⁸ Swoistą karierę robi w tym kontekście przypadek królestwa Bhutanu, który z inicjatywy swojego króla jako miernik rozwoju przyjął Szczęście Narodowe Brutto i konsekwentnie stosuje go w ocenie polityki społeczno-gospodarczej tego kraju ku zadowoleniu mieszkańców.

jakość powietrza) oraz porażki (np. wzrost ubóstwa, wzrost przestępczości, zubożenie zasobów naturalnych). Efekty prowadzonych prac mają być sukcesywnie przekazywane do publicznej wiadomości i wdrażane do praktyki statystycznej.

Zmiana sposobu mierzenia PKB przyczyniłaby się też do korzystniejszego obrazu UE na arenie międzynarodowej mającej obecnie duże kłopoty ze wzrostem PKB przez co staje się obszarem stagnacji gospodarczej mierzonej w tradycyjny sposób.

3. Kierunki polityki rozwoju UE w świetle strategii „Europa 2020”

3.1. Obszary priorytetowe Strategii

W związku z kontynuacyjnym charakterem większości najważniejszych wyzwań rozwojowych jako główną orientację strategii „Europa 2020” przyjęto - podobnie jak w Strategii Lizbońskiej po jej przeglądzie w 2005 roku - wzrost i zatrudnienie. Należy jednak zauważyć, że wprawdzie wzrost gospodarczy nadal jest postrzegany jako jedyny sposób na wyjście z kryzysu i zmniejszenie bezrobocia, to jednak widoczne jest wyraźne przesunięcie w stronę „zielonej gospodarki” - bazującej na wiedzy, niskoemisyjnej, promującej przyjazne środowisku technologie, oszczędnie gospodarującej zasobami, kreującej „nowe zielone” miejsca pracy - a zarazem zachowującej dbałość o spójność społeczną. Realizacja tej koncepcji ma być efektem działań w trzech uznanych za kluczowe obszarach priorytetowych: badań i innowacyjności, „zielonej” gospodarki i spójnego społeczeństwa.

W procesie konsultacyjnym zarzucano Strategii Lizbońskiej, że choć trwały i zrównoważony rozwój stanowi nadrzędną traktatową zasadę rozwoju UE, to wbrew deklaracjom - nie była ona strategią zrównoważonego rozwoju. Zdaniem znacznej części respondentów Strategia Lizbońska była zanadto zorientowana na gospodarkę. Paradoksalnie właśnie nadmierna koncentracja na businessie spowodowała, że także w tym nie była efektywna. Podkreślano, że gospodarka to nie tylko business, ale i zwykli obywatele, złożona wielowymiarowa agenda. Postulowano w związku z tym potrzebę zmiany proporcji między ekonomicznym, społecznym i środowiskowym wymiarem strategii poprzez wzmocnienie dwóch ostatnich oraz zapewnienie, że wszyscy obywatele odniosą korzyści z wdrażania strategii. Wybrane obecnie trzy wzajemnie powiązane i nawzajem się wspierające obszary priorytetowe „Europy 2020”, tym razem dobrze wpisują się w ideę trwałego i zrównoważonego rozwoju opierającego się na tych trzech filarach - ekonomicznym, środowiskowym i

społecznym.²⁷⁹ Opisujące te priorytety terminy angielskie są trudne do adekwatnego tłumaczenia na język polski²⁸⁰:

Smart growth - inteligentny wzrost, oznaczający rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach. Tworzący wysoką wartość dodaną wzrost oparty na wiedzy i innowacjach wymaga znacznych nakładów na B+R oraz stosowania mechanizmów, które sprzyjają szybkiej transmisji wiedzy teoretycznej do gospodarki. Ponieważ gospodarka oparta na wiedzy jest niemożliwa bez odpowiednio wykształconego społeczeństwa priorytet ten obejmuje też rozwój i podnoszenie jakości całego systemu edukacji.

Sustainable growth - trwały i zrównoważony wzrost, a więc wzrost promujący niskoemisyjną, efektywnie wykorzystującą zasoby naturalne „zieloną” gospodarkę, konkurencyjną właśnie dzięki takiej orientacji. ”Zielony wzrost” traktowany jest obecnie zarówno jako szansa na przesunięcie granic wzrostu jak i na tworzenie nowych miejsc pracy. UE ma ambicje bycia liderem w dziedzinie technologii środowiskowych i ochrony środowiska naturalnego.

Inclusive growth - wzrost sprzyjający społecznemu włączeniu, tj. wzrost oparty na wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniający spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Celem Europy 2020, podobnie jak SL jest dążenie do aktywizacji zawodowej możliwie jak największej liczby osób. Zatrudnienie traktowane jest jako najbardziej pożądany sposób przeciwdziałający społecznemu wykluczeniu. Ponieważ jednak nie każdy jest w stanie pracować i uzyskiwać dochody pozwalające na godne życie, do tych grup skierowany jest oparty na społecznej solidarności program walki z ubóstwem.

²⁷⁹ Choć w gruncie rzeczy jest to w dużej mierze kwestia sposobu ich zapisu, bowiem priorytety te były obecne w zredefiniowanej w 2005 r. Strategii Lizbońskiej, której postawiono za cel stymulowanie wzrostu i kreowanie większej liczby dobrych miejsc pracy „zazieleniając” gospodarkę i czyniąc ją bardziej innowacyjną.

²⁸⁰ W procesie konsultacji Strategia Lizbońska była często krytykowana za jej słabą społeczną komunikację. Wiązano to m.in. z jej niezrozumiałym dla przeciętnego odbiorcy językiem. Na podobny problem może napotkać także Europa 2020. Fakt, że UE jest ugrupowaniem wielonarodowościowym powoduje m.in., że nieuniknione są pewne bariery językowe. Widać to często w tłumaczeniach dokumentów unijnych, kiedy np. brakuje polskich odpowiedników oddających pełny zakres znaczeniowy danego terminu. I choć przyzwyczailiśmy się już do inteligentnych domów, to „inteligentny wzrost” czy „wzrost sprzyjający społecznemu włączeniu” mogą okazać się pojęciami mało czytelnymi. Należałoby być może zwrócić się do językoznawców o propozycje lepszych przekładów tych terminów.

Zauważalna w obecnym zapisie strategii „formalna” równowaga trzech podstawowych wymiarów zrównoważonego rozwoju spotkała się z powszechną aprobatą. Jednak trzeba pamiętać, że nie gwarantuje to automatycznie równego ich traktowania w procesie realizacji. O ile filar środowiskowy został bardzo istotnie wzmocniony konkretnymi inicjatywami politycznymi i obecnie kwestie te nadają ogólną orientację rozwojową UE wpisując się w kierunek „Nowego zielonego ładu” (*Green New Deal*), to filar społeczny wydaje się potencjalnie najsłabszy poprzez podporządkowanie go gospodarce i priorytetom środowiskowym (wychodzenie z ubóstwa ma się dokonywać głównie poprzez zwiększanie zatrudnienia, które ma być kreowane m.in. przez politykę *flexicurity*²⁸¹ i tworzenie nowych „zielonych” miejsc pracy).

3.2. Cele Strategii

W procesie konsultacji poprzedzającym opracowanie Europy 2020 podkreślano, iż cele strategii rozwoju Unii Europejskiej powinny być realistyczne, spójne z europejskimi wartościami i priorytetami rozwojowymi. Powinny być też elastyczne, tzn. ustanawiane z uwzględnieniem zróżnicowania poziomu rozwoju i specyfiki krajów członkowskich UE. Cele te powinny być ważne dla obywateli oraz dające się łatwo przetransponować w zadania operacyjne. Podkreślano, że istnieje potrzeba sformułowania celu nadrzędnego strategii, z którym mogliby się identyfikować wszyscy obywatele UE.

W tym kontekście zwraca uwagę fakt, że w przeciwieństwie do Strategii Lizbońskiej, dokument „Europa 2020” nie zawiera wyraźnie sprecyzowanego celu nadrzędnego. Na pominięcie celu nadrzędnego w nowej strategii zapewne zaważyła krytyka niezrealizowanego celu nadrzędnego Strategii Lizbońskiej (przekształcenia UE w ciągu 10 lat „w najbardziej konkurencyjną gospodarkę na świecie”), który został oceniony został jako nadmiernie ambitny a nawet nieskromny i co – zdaniem krytyków - obniżyło wiarygodność Strategii. Jednak cel nadrzędny w przypadku głównej strategii rozwoju UE jest istotny. Powinien on bowiem wyrażać jakąś wspólną ideę będącą spoiwem łączącym kraje członkowskie, z którą – jak zwracano uwagę w procesie konsultacji - identyfikowaliby się wszyscy ich obywatele. Brak celu

²⁸¹ *Flexicurity* to polityka rynku pracy łącząca elastyczność umów o pracę dającą firmom możliwość dostosowywania się do zmian z zapewnieniem pracownikom bezpieczeństwa w zakresie możliwości znalezienia w krótkim czasie nowej pracy, pomoc w przekwalifikowaniu a także z zapewnieniem odpowiedniego dochodu w okresie przed jej podjęciem.

nadrzędnego nowej strategii, ze względu na jego szczególną „ideologiczną” funkcję, jest słabością unijnej propozycji.

W procesie konsultacji zgłaszano wiele propozycji celu nadrzędnego nowej strategii. Przykładowo takim celem mógł być cel zaproponowany w dokumencie konsultacyjnym przygotowanym przez holenderski Komitet Ekonomiczno-Społeczny: „Wzrost dobrobytu poprzez wspieranie i możliwie najlepsze wykorzystywanie potencjału UE dla osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju”²⁸² dobrze korespondujący z zaproponowaną koncepcją modelu rozwoju UE zrównoważonej społecznej gospodarki rynkowej (*sustainable social market economy*).

Zamiast jednego celu nadrzędnego w Strategii przyjęto pakiet pięciu głównych celów ilościowych (wskaźnikowych). Komisja Europejska uznała, że wybrane cele są istotne dla wszystkich państw członkowskich, bez względu na ich staż członkowski i różnice w poziomie rozwoju. Mają one mieć charakter reprezentatywny a ich zadaniem jest pokazanie ogólnej kondycji europejskiej gospodarki pod względem najważniejszych parametrów z punktu widzenia realizowanej w ramach Strategii polityki rozwoju. Cele te są w dużej mierze powtórzeniem celów Strategii Lizbońskiej (w której pełniły rolę dwóch celów głównych i dwóch pojawiających się jako cele niższego poziomu „drzewa celów” tej strategii) uzupełnionych o cele pakietu energetyczno-klimatycznego. Przyjęte główne cele liczbowe „Europy 2020” to:

- wzrost stopy zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata z obecnych 69% do co najmniej 75%,
- osiągnięcie 3% udziału inwestycji na B+R w PKB, w szczególności poprzez poprawę warunków inwestowania w B+R przez sektor prywatny,
- redukcja emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 20% w porównaniu z rokiem 1990 lub 30% w sprzyjających warunkach, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych do 20% finalnej konsumpcji energii, 20% wzrost efektywności energetycznej,
- zmniejszenie udziału osób wcześniej kończących edukację do 10% oraz wzrost udziału populacji w wieku 30-34 lata mających ukończone wykształcenie wyższe do 40% ,
- redukcja liczby osób żyjących poniżej granicy ubóstwa, co najmniej o 20 mln.

²⁸² Europe 2020, The new Lisbon Strategy, Social and Economic Council, Hauge, July 2009

Wzrost stopy zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata z obecnych 69% do co najmniej 75%.

Różnicę w sposobie sformułowaniu tego celu w stosunku do SL stanowi m.in. to, że obecnie nie wyodrębniono celów ilościowych dla różnych grup społecznych. Przykładowo w SL docelowa stopa zatrudnienia kobiet była o 10 punktów procentowych niższa niż całkowita stopa zatrudnienia, natomiast zgodnie z obecnie przyjętym pułapem – w 2020 r. stopa zatrudnienia kobiet i mężczyzn mają być równe. Może to rodzić pewne obawy o potencjalny negatywny wpływ tego celu na poziom dzietności. A stymulowanie wyższej dzietności w sytuacji jej obecnego poziomu nie zapewniającego reprodukcji prostej i starzenia się europejskich społeczeństw jest długookresowo celem nie mniej ważnym niż wysoka stopa zatrudnienia. Z drugiej strony niezbędne w tej sytuacji postępujące partnerstwo w dziedzinie opieki nad dziećmi należy odnotować jako trend pozytywny. Zwraca też uwagę skorygowanie przedziału wieku, dla którego liczona jest stopa zatrudnienia - z dotychczasowego 15-64 lata (a więc obejmującego część młodzieży szkolnej) do bardziej realistycznego przedziału 20-64 lata. Jednak jeśli poprzednio stopy zatrudnienia w ramach wskaźników strukturalnych monitorujących SL były liczone dla populacji 15-64 lata, to dokonana obecnie korekta automatycznie powoduje wzrost stóp zatrudnienia w UE.

Osiągnięcie 3% udziału nakładów na B+R w PKB, w szczególności poprzez poprawę warunków inwestowania w B+R przez sektor prywatny.

Wskaźnik nakładów na B+R związany jest teorią wzrostu endogenicznego łączącą 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 długookresowej. Choć obszar, którego cel ten dotyczy nie jest kwestionowany, jednak zdecydowana porażka SL na tym odcinku²⁸³ powoduje, że utrzymanie 3% wskaźnika budzi najwięcej sceptycyzmu. Poza tym przyjęty wskaźnik jest typowym wskaźnikiem nakładów, podczas gdy w strategii chodzi przecież o efekty. Wprawdzie takie uproszczone podejście do oceny efektów przez nakłady bywa stosowane, jednak UE stosuje zwykle w ocenie polityk wyraźne rozróżnienie wskaźników nakładów

²⁸³ Mimo priorytetowego traktowania przez UE poziom nakładów na B+R wzrósł z 1,82% unijnego PKB w r.2000 do zaledwie 1,95% w r.2008.

i efektów. Wskaźnikiem efektów mógłby być w tym przypadku np. wskaźnik udziału sektora zaawansowanych technologii w PKB.²⁸⁴

Redukcja emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 20% w porównaniu z rokiem 1990 lub 30% w sprzyjających warunkach, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych do 20% finalnej konsumpcji energii oraz 20% wzrost efektywności energetycznej²⁸⁵.

W tej grupie celów najbardziej kontrowersyjne i potencjalnie niebezpieczne w skutkach są wyśrubowane standardy obniżania emisji CO₂. Polska restrukturyzując swoją energetykę dla sprostania powyższym celom powinna pamiętać, że realizacja przyjętych w strategii Europa 2020 powyższych celów pakietu energetyczno-klimatycznego na lata 2012-2020 odbywa się w ramach szerszej unijnej polityki energetycznej. Polityka ta zgodnie z przyjętymi w niej założeniami powinna być też spójna z celami bezpieczeństwa dostaw oraz powinna uwzględniać szczególne cechy charakterystyczne państw członkowskich i ich potrzeby dotyczące elastyczności w zakresie rozwoju źródeł energii. Wymuszone celem redukcji emisji dwutlenku węgla odchodzenie od energetyki węglowej w Polsce grozi gwałtownym wzrostem kosztów i związanym z tym obniżeniem konkurencyjności produkcji a w konsekwencji wzrostem bezrobocia, wzrostem kosztów utrzymania i ubożeniem społeczeństwa.²⁸⁶

Niezwykle pilne i potrzebne stymulowanie przechodzenia na odnawialne źródła energii w sytuacji nieuchronnego wyczerpywania się zasobów nieodnawialnych surowców energetycznych, w intencji ma równocześnie dywersyfikować zasoby paliwowe UE, ograniczyć emisję gazów cieplarnianych oraz tworzyć nowe możliwości zarobkowania i zatrudniania na obszarach wiejskich. Jednak dotychczasowa praktyka pokazała jednak, że przy realizacji tego oczywistego w swojej słuszności celu także tkwią groźne pułapki. Pokazują to dewastujące skutki związane z niszczeniem lasów tropikalnych w celu zwiększenia upraw palm olejowych dla

²⁸⁴ Wskaźnik wynalazczości w postaci liczby udzielonych patentów przez Europejski Urząd patentowy w przeliczeniu na milion mieszkańców nie sprawdził się w praktyce ze względu na trudne do zrozumienia kilkuletnie opóźnienia w sprawozdawczości statystycznej.

²⁸⁵ Na temat celów pakietu energetyczno-klimatycznego piszę szerzej w artykule *Priorytety strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, w: *Polityka gospodarcza: wyzwania, dylematy, priorytety*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały IRG SGH”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.

²⁸⁶ Już obecnie ceny energii elektrycznej w Polsce rosną najszybciej w UE. Statistics in focus, Issue number 122/2010, epp.eurostat.ec.europa.eu > European Commission > Eurostat.

zaspokojenia gwałtownie rosnącego popytu na olej palmowy wywołanego wprowadzeniem dyrektywy paliwowej UE.

Spśród trzech wymienionych celów oszczędności energetyczne powinny być najmniej kontrowersyjne. Jednak i tu sprawa nie jest prosta i oczywista. Tzw. *rebound effect* powoduje, że zmniejszenie jednostkowego zużycia w praktyce często prowadzi do wzrostu ogólnego zużycia poprzez spadek kosztów oraz cen a w efekcie - wzrost popytu. Poza tym sposób w jaki oszczędności te mają być liczone (tj. w stosunku do hipotetycznego zużycia energii gdyby energochłonność pozostała na nie zmienionym poziomie w stosunku do roku bazowego) stwarza potencjalnie pole do „kreatywnych” obliczeń przez poszczególne kraje członkowskie.

Zmniejszenie udziału osób wcześniej kończących edukację do 10% oraz wzrost udziału osób w wieku 30-34 lata mających ukończone wykształcenie wyższe do 40%.

Chodzi tu zwłaszcza o zwiększenie zatrudnialności (*employability*) i lepsze dopasowanie podaży do popytu. Skalę problemu pokazuje fakt, że w UE jest obecnie 20 mln bezrobotnych i ok. 4 mln wolnych miejsc pracy. Wskaźnik osób wcześniej kończących edukację (*early school leavers*) liczony jest jako procent osób w wieku 18-24 lata posiadających tylko niepełne wykształcenie średnie i nie kontynuujących nauki. Przyjęty w nim poziom wykształcenia traktowany jest jako poziom minimalny pozwalający na aktywne uczestnictwo w życiu gospodarczym i społecznym we współczesnych warunkach. Jako cel przyjęto²⁸⁷ przyjęto, że ma to być redukcja z obecnych 15% do 10% osób wcześniej kończących edukację oraz wzrost absolwentów wyższych uczelni z obecnych 31% do co najmniej 40%. Jednak przyjęte wskaźniki są typowymi wskaźnikami ilościowymi, a w niemniejszym stopniu chodzi o jakość kształcenia i strukturę kształcenia dostosowaną do potrzeb. Problemem staje się zwłaszcza niedobór kadr o wykształceniu technicznym, bowiem europejska młodzież niechętnie wybiera trudniejsze kierunki studiów. Na kierunkach ścisłych najlepszych europejskich uczelni coraz większy procent stanowią studenci z Chin i Indii. W Polsce oba przyjęte jako cele Europy 2020 wskaźniki edukacyjne są na wysokim, przekraczającym średnie wartości w UE poziomie. Wartość tego osiągnięcia znacząco pomniejsza właśnie aspekt jakościowy i strukturalny.

²⁸⁷W pierwszej wersji strategii z 3.03.2009.

Redukcja liczby osób żyjących poniżej granicy ubóstwa o 20 mln.

Po przedstawieniu tej propozycji podniosły się głosy, że jest to mało realistyczne biorąc pod uwagę, iż realizacja Strategii Lizbońskiej nie przyniosła zauważalnych efektów w obszarze redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego. Kontrowersyjny jest też przyjęty przez Eurostat sposób liczenia ubóstwa jako 60% mediany krajowych średnich dochodów ekwiwalentnych ze względu na fakt, że 60% mediany średniego dochodu w kraju biednym takim jak np. Polska oznacza zupełnie inną sytuację materialną niż 60% mediany średniego dochodu w krajach bogatych. Rozważane są więc jeszcze inne mierniki.

Uwaga ogólna odnosząca się do wszystkich przyjętych celów liczbowych, to brak uzasadnienia arbitralnie przyjętych progów liczbowych, informacji dotyczących kryteriów wyboru konkretnych wartości. Przykładowo, przyjęcie celu dotyczącego udziału wydatków na B+R na poziomie 3% PKB powinno być poprzedzone analizą, jak ten poziom wydatków będzie wpływał na tempo wzrostu PKB i międzynarodową konkurencyjność UE.

Nowością w odniesieniu do celów ilościowych Strategii jest to, że zgodnie z sugestiami zgłaszanymi w procesie konsultacyjnym będą one ustalane indywidualnie dla każdego z państw członkowskich w dostosowaniu do poziomu rozwoju i specyficznych uwarunkowań każdego kraju. Jednak nie wiadomo, jak cele krajowe mają zsumować się do wysokości przyjętych *a priori* celów liczbowych dla całej UE w sytuacji, gdy kraje członkowskie będą ustalały swoje cele samodzielnie. Wprawdzie ma się to odbywać w porozumieniu z Komisją Europejską, jednak ostateczne zdanie należeć będzie do danego kraju członkowskiego. W tej sytuacji istnieje ryzyko pojawienia się systemowego mankamentu procesu planowania polegającego na sprzeczności interesów. „Centralny planista” (w tym przypadku KE) zainteresowany jest bowiem zwykle jak najwyższym poziomem przydzielanych zadań planowych, zaś podmioty realizujące plan zainteresowane są poziomem bezpiecznym do realizacji, a więc niskim. Nawet jeśli tak jak w tym przypadku nie ma formalnych sankcji ani nagród, to dla podmiotów wykonawczych ze względów psychologicznych lepiej jest ustalić zadania na niskim poziomie a następnie „przekroczyć plan”, niż tłumaczyć się z jego niewykonania.

3.3. Inicjatywy przewodnie Strategii

Dokument KE „Europa 2020” zawiera nowy instrument realizacyjny w postaci inicjatyw przewodnich/flagowych (*flagship initiatives*). W celu przyspieszenia i ukierunkowania sposobów realizacji każdego z trzech głównych priorytetów strategii

uruchomionych będzie 7 korespondujących z poszczególnymi priorytetami przewodnich inicjatyw.

Inicjatywy dla priorytetu „inteligentny wzrost”:

- **Innowacyjna Unia** (*Innovation Union*) – chodzi tu zwłaszcza o lepsze wykorzystywanie nauki w praktyce,
- **Młodzież w drodze** (*Youth on the move*) – inicjatywa mająca na celu poprawę jakości i atrakcyjności europejskiego szkolnictwa na wszystkich poziomach,
- **Europejska agenda cyfrowa** (*A digital agenda for Europe*) – ma na celu utworzenie jednolitego europejskiego rynku cyfrowego opartego na ultraszybkim internecie, zakłada, że do r. 2013 wszyscy obywatele UE będą mieli dostęp do szybkich połączeń internetowych.

Inicjatywy dla priorytetu „zrównoważony wzrost”:

- **Europa efektywnie korzystająca z zasobów** (*Resource efficient Europe*) – obejmuje realizację pakietu energetyczno-klimatycznego oraz działania na rzecz efektywnego zużycia zasobów w procesach produkcji i konsumpcji,
- **Polityka przemysłowa na rzecz ekologicznego rozwoju** (*An industrial policy for globalization era*) – ma na celu zwiększenie konkurencyjności europejskiego sektora przemysłowego na globalnym rynku.

Inicjatywy dla priorytetu „wzrost sprzyjający społecznemu włączeniu”:

- **Program na rzecz nowych kwalifikacji i zatrudnienia** (*An agenda for new skills and jobs*)- modernizacja rynku pracy i wyposażeni ludzi w kwalifikacje i umiejętności potrzebne w ciągu całego życia zawodowego w celu zwiększenia stopy zatrudnienia i lepszego dostosowania popytu i podaży na rynku pracy, także poprzez wzrost mobilności;
- **Europejski program walki z ubóstwem** (*European platform against poverty*) – ma na celu zapewnienie społecznej i terytorialnej spójności tak, aby korzyści ze wzrostu były odczuwalne szeroko a ludzie cierpiący z powodu ubóstwa i wykluczenia społecznego mogli godnie uczestniczyć w życiu społecznym.

Powyższe inicjatywy mają być realizowane zarówno na poziomie UE jak i poszczególnych państw członkowskich, władz regionalnych oraz lokalnych w ramach właściwego dla każdego z tych szczebli zakresu kompetencji i dostępnych instrumentów. Zwraca uwagę różny stopień konkretyzacji działań w ramach

poszczególnych inicjatyw - obok inicjatyw bardzo konkretnych mających zabezpieczenie finansowe (np. Europejskiej agendy cyfrowej) do raczej „życzeniowych” (np. Europejskiego programu walki z ubóstwem), nie opartych o wskazane źródła finansowania.

4. Sposób zarządzania i finansowanie Strategii

Ponieważ zarówno SL jak i Europa 2020 obejmują wiele obszarów polityki leżących w kompetencjach państw członkowskich, ich realizacja tylko na poziomie UE nie jest możliwa²⁸⁸ i wymaga ścisłej współpracy z państwami członkowskimi. Dlatego sposób implementacji strategii „Europa 2020” generalnie bazować ma na rozwiązaniach zastosowanych we wdrażaniu SL po 2005 roku, kiedy wprowadzono wyraźny podział kompetencji między poziom unijny i krajowy oraz „unarodowienie” Strategii.

Choć po śródookresowym przeglądzie SL w 2005r. jej strona implementacyjna wyraźnie została poprawiona, nadal mówiło się, że brakuje dostatecznie silnych bodźców i politycznej woli wdrażania strategii przez rządy krajów członkowskich. Zakłada się, że wejście w życie Traktatu Lizbońskiego, który wyposaży UE w dodatkowe kompetencje, umożliwi poprawę skuteczności zarządzania strategią i jej lepszą implementację.

Realizacją strategii UE 2020 kierować ma Rada Europejska, która podejmować będzie najważniejsze decyzje i wyznaczać cele w oparciu o propozycje Komisji. Konkluzje z obrad Rady Europejskiej w czerwcu 2010 r. stanowiąc będą podstawę nowych zintegrowanych wytycznych dla polityki gospodarczej i zatrudnienia, uwzględniających cele i priorytety Strategii „Europa 2020”. Zastąpią one wytyczne obowiązujące od 2005 r. na mocy Strategii Lizbońskiej.

Komisja Europejska będzie monitorowała postępy w realizacji Strategii. Kraje członkowskie opracowywać będą swoje Krajowe Programy Reform. Dla lepszej koordynacji polityk, sprawozdania krajowe z realizacji strategii Europa 2020 oraz Paktu Stabilności i Wzrostu mają być przedkładane i oceniane w tym samym czasie, choć będą to nadal osobne dokumenty. Kraje otrzymywać będą rekomendacje dotyczące prowadzonych polityk oraz ostrzeżenia w przypadku nieadekwatnych reakcji na otrzymane uwagi i zalecenia. Wzrosnąć ma zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procesie realizacji nowej strategii.

²⁸⁸ Tak jak to np. miało miejsce w przypadku programu jednolitego rynku.

Jeśli nowa strategia ma być skuteczna, wymaga adekwatnego finansowania. Fundusze pochodzić mają z europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego poziomu, a ich wysokość ustalana w drodze negocjacji. Zakłada się, że Strategia powinna być wsparta przez więcej publicznych inwestycji, zarówno na poziomie UE jak i krajowych, zwłaszcza jeśli chodzi o edukację, B+R i innowacje. W efekcie krytyki, w tym zwłaszcza ze strony Polski, po opublikowaniu pierwszej pilotażowej wersji Strategii, w której polityka spójności praktycznie została pominięta, z zapisów obecnej wersji wynika, że polityka spójności powinna pozostać głównym instrumentem realizacji unijnej strategii Europa 2020.

Jak na ambitne zamierzenia Strategii budżet UE na poziomie niecałego 1% PKB jest stosunkowo skromny. Potencjalnym zagrożeniem dla strategii Europa 2020 jest m.in. to, że ten mały budżet UE zostanie podzielony na fundusze odpowiadające konkretnym celom. Ponieważ nic nie wskazuje na gotowość państw członkowskich podniesienia wielkości unijnego budżetu istnieje ryzyko, że środki na nowe fundusze pochodzą będą ze zmniejszania środków na politykę spójności lub wspólną politykę rolną. Tymczasem praktyka okresu programowania 2007-2013 pokazała, że obecna polityka spójności, zwłaszcza od czasu jej „lizbonizacji” (czyli tzw. *earmarkingu*)²⁸⁹, tj. przyjęcia praktyki rezerwowania określonego procenta środków na realizację celów SL dobrze realizuje nowoczesne cele rozwoju, takie jak ochrona środowiska czy innowacyjność. Choć „Europa 2020” nie odnosi się do absorbującej 42% budżetu UE Wspólna Polityka Rolna, już rozpoczęła się dyskusja nad maksymalnym włączeniem tej polityki w nurt realizacji Europy 2020.

5. „Europa 2020” a globalizacja

Mimo krytyki Strategii Lizbońskiej, której Europa 2020 jest sukcesorką, potwierdzeniem słuszności wybranej przez UE opcji rozwojowej jest fakt, iż od pewnego czasu na świecie ma miejsce swoista „lizbonizacja” polityk rozwoju. Zarazem możliwości realizacyjne innych światowych aktorów są często większe niż Unii Europejskiej, przez co tworzenie przewag konkurencyjnych przez UE w wybranych obszarach staje się coraz trudniejsze. Widać to szczególnie wyraźnie w przypadku rywalizacji z Chinami.

²⁸⁹ *Earmarking* jako instrument koordynacji ogólnej polityki rozwoju UE zawartej w Strategii Lizbońskiej z polityką rozwoju regionalnego; stał się modelowym rozwiązaniem koordynacji ogólnej polityki rozwoju UE z jedną z jej polityk cząstkowych.

Chiny posiadają autorytarny system o dużej zdolności do realizacji wielkich projektów rozwojowych. Obecnie podobnie jak UE stawiają na innowacyjność i technologie czyste środowiskowo. Mimo, iż płace w Chinach są znacznie niższe od europejskich, różnice w jakości dóbr produkowanych w Europie i w Chinach są niewielkie. Produkcja Chin upodabnia się do europejskiej, w efekcie obszar konkurencji poszerza się pozbawiając Europę tradycyjnych przewag w wytwarzaniu. Chiny już obecnie eksportują więcej dóbr przemysłowych niż wszystkie pozostałe *emerging markets* razem wzięte. Struktura ich eksportu gwałtownie ewoluuje i staje się podobna do gospodarek krajów rozwiniętych takich jak UE.²⁹⁰

Z kolei Indie stanowią wyzwanie zwłaszcza w sektorze usług. Są one wielkim beneficjentem rozwoju *offshoringu i outsourcingu* dzięki posiadaniu ogromnej liczby tanich, dobrze wykształconych i mówiących po angielsku pracowników. Jest to społeczeństwo młode, które dzięki temu łatwo włączyło się w rewolucję informacyjną.

Stany Zjednoczone mają przewagę nad UE w postaci silnej narodowej jedności i dużą zdolność innowacyjną oraz efektywne polityki włączania businessu w procesy innowacyjne. Ameryka Łacińska zmierza do tworzenia podobnego do lizbońskiego programu regionalnego. Swego rodzaju „paradoks lizboński” miałby miejsce, gdyby sukces według strategii zaprogramowanej przez UE osiągnął ktoś inny mający większe zasoby finansowe i bardziej dynamiczne społeczeństwo.

Odpowiedź UE na to narastające globalne wyzwanie stanowi deklaracja KE wzmocnienia w ramach nowej strategii jej wymiaru zewnętrznego, nie tylko dostosowywania się do globalizacji, ale bardziej aktywnego jej kształtowania. Nie jest to jednak zadanie łatwe. Ceną za wprowadzenie *level playing field* w postaci np.

²⁹⁰ Chiny od wielu lat budują podstawy nowoczesnej gospodarki, m.in. systematycznie zwieszając nakłady na B+R w tempie 20% rocznie. W 2009 roku Chiny wydały 440 mld dolarów na inwestycje w energetykę i rozwój nowych technologii energetycznych. W wielu dziedzinach osiągnęły już poziom światowy, w czym pomaga im wielkość rynku wewnętrznego i związana z tym wielkość inwestycji. Chińczycy prześcignęli 3 lata temu Niemcy pod względem liczby zgłaszanych patentów, a są dopiero na początku drogi. Można się spodziewać, że staną się „fabryka innowacji” zalewającą świat nowymi technologiami tak jak 10 lat temu tanimi zabawkami. Już dziś zachodnie koncerny toczą kosztowne procesy o ochronę własności intelektualnej, w których stroną skarżącą są Chińczycy i wygrywają. Tak jak 20 lat temu źródłem przewagi Chin były miliony rąk do pracy w fabrykach, tak w nadchodzących dekadach będą to miliony pracowników naukowych w laboratoriach. Prognozuje się, że już w 2024r przeciętny Chińczyk będzie dwa razy bogatszy od przeciętnego Europejczyka. Proces stawiania się przez Chiny globalnym liderem w dziedzinie nowych technologii opisuje E. Bandyk w art. *Skok smoka*, „Polityka”, 2010, nr 11.

podnoszących koszty standardów ochrony pracowników przez dynamicznie rozwijające się *emerging markets* są żądania w ramach negocjacji WTO zmniejszenia działań protekcyjnych przez UE w międzynarodowym handlu.

6. Ocena i perspektywy realizacji

Tak jak można się było tego spodziewać, „Europa 2020” w dużym stopniu bazuje na doświadczeniach Strategii Lizbońskiej i jest jej kontynuacją. Widać to zwłaszcza w obszarze celów ilościowych. W wielu przyjętych rozwiązaniach widoczny jest wpływ propozycji zgłaszanych w poprzedzającym uchwaleniu nowej strategii procesie konsultacji. Świadczy to o tym, że nie są one traktowane jedynie „fasadowo”, jak to często ma miejsce przy opracowywaniu strategii w Polsce.

Przedstawiona w Strategii unijna polityka rozwoju na okres drugiej dekady XXI w. koncentrować się ma na przezwycięzeniu recesji i jej skutków oraz transformacji gospodarki UE w bardziej „zieloną”, innowacyjną, z wysokim poziomem zatrudnienia i spójności społecznej. W dokumencie konsultacyjnym Komisji Europejskiej poprzedzającym końcową wersję „Europy 2020” pojawiło się określenie zarysowanego w strategii modelu rozwoju UE jako „*sustainable social market economy*” - zrównoważonej społecznej gospodarki rynkowej. W kolejnej wersji strategii „Europa 2020”²⁹¹ mowa jest już tylko o „społecznej gospodarce rynkowej” (*social market economy*). Wydaje się jednak, że właśnie określenie „*sustainable social market economy*”, bardzo dobrze oddawało ideę ewoluującego w dostosowaniu do współczesnych wyzwań modelu rozwoju UE. Społeczna gospodarka rynkowa to model realizujący równocześnie cele gospodarcze i społeczne, łączący właściwe ludzkiej naturze zarówno dążenie do konkurencyjności z równie naturalną skłonnością do współpracy. Zaś w modelu *sustainable social market economy* - zrównoważonej społecznej gospodarki rynkowej chodzi o rozwój ekonomiczny, który zapewnić ma postęp ekonomiczny oraz powszechną możliwość lepszego życia bez nadmiernego niszczenia środowiska naturalnego i takie właśnie jest generalne założenie nowej europejskiej strategii.

Równocześnie jednak o ile optymizm i wiara w powodzenie realizacji programu podniesienia konkurencyjności UE w momencie uchwalania SL mogły być uzasadnione, to obecnie sytuacja jest znacznie trudniejsza. Chodzi nie tylko o kryzys, ale też o narastającą szybciej niż zakładano światową presję konkurencyjną oraz bariery dalszej integracji, zwłaszcza brak perspektyw ujednoczenia polityk fiskalnych,

²⁹¹ Jest to wersja z 3.03.2009 r.

co zasadniczo utrudnia prowadzenie spójnej polityki rozwoju na całym obszarze UE. Równocześnie, jak była o tym mowa – takich problemów nie mają główni konkurenci UE. Reformy strukturalne postrzegane jako kluczowe dla powodzenia projektu, stanowią nadal obszar kompetencji rządów narodowych. Ponieważ wymagają one często posunięć niepopularnych, których pozytywne efekty mogą być odczuwane dopiero w dłuższym okresie, rządy niechętnie podejmują takie działania. W tej sytuacji największą słabością „Europy 2020” jest brak propozycji nowych mechanizmów, które zagwarantowałyby, że kraje członkowskie będą realizowały wspólnie przyjęte cele.

Strategia Lizbońska przeszła w trakcie realizacji szereg zmian dotyczących zarówno zakresu przedmiotowego jak i sposobu wdrażania. Zapewne podobnie będzie w przypadku „Europy 2020”, zwłaszcza że już w chwili jej przyjmowania widać przynajmniej trzy okoliczności, które mogą zaważyć na jej dalszym kształcie. Po pierwsze - kryzys finansowy, który się jeszcze nie skończył i który potencjalnie może wrócić nawet z większą siłą. Po drugie – nie wiadomo, jak w praktyce wpłynie na możliwości realizacji strategii rozwoju wejście w życie Traktatu Lizbońskiego reformującego procesy decyzyjne w UE . Po trzecie – nowa Komisja Europejska także nabiera doświadczeń, które po pewnym czasie zwykle owocują w postaci zmian proponowanych początkowo rozwiązań.

W przeciwieństwie do Strategii Lizbońskiej – Europa 2020 zawiera obok optymistycznego scenariusza „trwałej odbudowy”, w którym Unia Europejska w efekcie realizacji Strategii stawia czoła najpilniejszym wyzwaniom, także dwa pesymistyczne scenariusze ostrzegawcze. Scenariusz „spowolnionej odbudowy” oraz „straconej dekady”, pierwszy z powolnym nieskoordynowanym tempem reform, drugi, w którym reformy zostaną zaniechane. W efekcie ma miejsce spowolniony wzrost, zaprzepaszczone dobrobyt, wysokie bezrobocie i niepokoje społeczne oraz utrata znaczenia na arenie międzynarodowej.

Głównym problemem UE pozostaje jej niska konkurencyjność w gospodarce światowej w stosunku do wysokiej stopy życiowej obywateli. Poprzeczkę konkurencyjności gwałtownie podnoszą szybko rozwijające się kraje azjatyckie, zwłaszcza Chiny i Indie. Bez poprawy konkurencyjności trudno będzie utrzymać w UE obecny wysoki poziom życia. Wydaje się, że sztuczne podtrzymywanie tego poziomu poprzez wzrost zadłużenia nie może być kontynuowane na dłuższą metę. Z kolei próby przywracania równowagi finansowej napotykać na sprzeciw społeczny, co pokazuje przykład Grecji. Jeśli problemów tych nie uda się rozwiązać, mogą pojawić się tendencje dezintegracyjne.

Bibliografia

- Consultation of European Regions and Cities on New Strategy for Sustainable Growth. A new Lisbon Strategy after 2010. Final Report*, Committee of the Region, The EU's Assembly of Regional and Local Representatives.
- Consultation on the Future „EU 2020” Strategy*, Commission Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, 24.11.2009, COM(2009)647 final.
- Europe 2020, *The New Lisbon Strategy*, Social and Economic Council, Hague, July 2009.
- Europe 2020 - *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*”, European Commission, Brussels, 3.3.2010, Com(2010) 2020.
- Jackson T., *Prosperity without Growth, The transition to a Sustainable Economy*, UK.
- Rodrik D. *One Economics, many Recipes: Globalization, Institutions and Economic*, Princeton University Press 2008.
- Sustainable Development Commission, http://www.sdcommission.org.uk/publication/prosperity_withoutgrowth_report.
- Stiglitz J. Sen A., *Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Issue Paper 2008, <http://www.stiglitz-senfitoussi.fr/documents>.
- Ocena Strategii Lizbońskiej*, Komisja Europejska, Bruksela, 2.2.2010, sek(2010)114 wersja ostateczna.
- Sulmicka M., *Strategia Lizbońska a programy krajowe*, w: *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*, red. J. Stacewicz, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.
- Sulmicka M., *Opinia w sprawie dokumentu konsultacyjnego KE „Europa 2020” – ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*.
- Sulmicka M., *Opinia na temat strategii „Europa 2020” oraz jej implikacje z zakresem przedmiotowym projektu „Trendy rozwoju Mazowsza”*, ekspertyza dla Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego.
- Sustainable development and economic growth: overview and reflections in Europe and beyond*, ESDN Quartely Reports, Decemder 2009.

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono strategię rozwoju Unii Europejskiej na lata 2010-2020 „Europa 2020” oraz omówiono związane z nią zagrożenia i problemy. Głównym problemem UE staje się jej niska konkurencyjność w gospodarce światowej w stosunku do wysokiej stopy życiowej obywateli. Kryzys finansowy pokazał, że sztuczne podtrzymywanie tego poziomu poprzez wzrost zadłużenia nie może być kontynuowane na dłuższą metę. Przedstawiona w strategii „Europa 2020” polityka rozwoju koncentrować się będzie na przezwycięzeniu recesji oraz transformacji gospodarki UE w bardziej zrównoważoną, „zieloną” i innowacyjną. Wzrost gospodarczy nadal jest postrzegany jako jedyny sposób na wyjście z kryzysu i zmniejszenie bezrobocia, choć widoczne jest wyraźne przesunięcie w stronę „zielonej gospodarki” - bazującej na wiedzy, niskoemisyjnej, promującej przyjazne środowisku technologie, oszczędnie gospodarującej zasobami, kreującej „nowe zielone” miejsca pracy - a zarazem zachowującej dbałość o spójność społeczną. Jest to wizja modelu zrównoważonej społecznej gospodarki rynkowej (*sustainable social market economy*). Jednak stymulowanie wzrostu w warunkach przywracania zachwianej przez kryzys równowagi finansowej będzie zadaniem bardzo trudnym. Słabością „Europy 2020” jest brak propozycji nowych mechanizmów, które zagwarantowałyby, że kraje członkowskie będą realizowały wspólnie przyjęte cele.

Słowa kluczowe: strategia „Europa 2020”, zrównoważona społeczna gospodarka rynkowa

“Europe 2020 Strategy” – Post-Lisbon Policy of European Union Development

Abstract

The paper presents the European Union’s development strategy within 2010-2020 – “Europe 2020” and discusses threats and problems connected with the strategy. It is the Union’s low competitiveness in the world economy in relation to high living standard that is being considered the major problem. The financial crisis has proved that maintaining the high living standard by means of growing indebtedness cannot be continued in long-term. The development policy presented in the “Europe 2020” strategy will focus on overcoming recession and transforming the EU economy into more sustainable, “green” and innovative one. The economic growth is still perceived as the only way to overcome the crisis and reduce unemployment, although there is a visible shift towards “green economy” – based on knowledge, low emissions, promoting eco-friendly technologies, economising on resources, creating “new green” jobs and – at the same time – focusing on social cohesion. This is the vision of sustainable social market economy. However, stimulating the growth while restoring financial equilibrium undermined by the crisis will be a difficult task. The weakness of “Europe 2020” is the lack of suggested new mechanism that would guarantee the pursuit of commonly approved targets by the member states.

Key words: “Europe 2020” strategy, sustainable social market economy