



Jerzy Ząbkowicz

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. H. Chodkowskiej
Katedra Ekonomii
j.zabkowicz@yahoo.com

STRATEGIA EUROPA 2020 – AMBITNA, ALE CZY WYKONALNA?

Streszczenie: Niepowodzenie strategii lizbońskiej postawiło instytucje UE wobec konieczności nowego podejścia do priorytetów mających uczynić z gospodarki unijnej najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę na świecie, opartą na wiedzy i zdolną do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego. Zadaniu temu ma sprostać Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, ogłoszona w marcu 2010 r.

Celem artykułu jest próba oceny, czy w przypadku strategii Europa 2020 udało się uniknąć błędów strategii lizbońskiej, czy też zostały one powielone lub pojawiają się nowe – i czy zagrażają realizacji wyznaczonych celów.

Słowa kluczowe: strategia Europa 2020, strategia lizbońska, Unia Europejska, otwarta metoda koordynacji.

Wprowadzenie

Sytuację, w jakiej obecnie znalazła się Unia Europejska, można krótko scharakteryzować jako *challenge*, wyzwanie. Takim wyzwaniem, zewnętrznym, jest próba określenia przez Unię na nowo swojej pozycji w transformującej się gospodarce globalnej. Nie mniejsze wyzwanie, wewnętrzne, stanowi konieczność powstrzymania narastającego „oddalania się” od idei Unii dużej części społeczeństw krajów członkowskich, coraz bardziej sfrustrowanych jej bezsilnością w stawianiu czoła kolejnym kryzysom.

Nie od dzisiaj pada pytanie o kierunki działania, które umożliwią krajom UE, nękanym wysokim poziomem bezrobocia i narastającymi barierami strukturalnymi dla wzrostu gospodarczego, zrównoważenie rosnącej konkurencyjności

innych gospodarek światowych. Odpowiedzią na nie miała stać się nowa strategia reformująca unijną gospodarkę, przyjęta przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie w marcu 2000 r. Program ten, znany jako strategia lizbońska, od samego początku był przedmiotem wielu krytycznych ocen. Stąd też był modyfikowany, zaś jego obecnej wersji – strategii Europa 2020 – nadano kształt, który miał usunąć przyczyny wcześniejszych niepowodzeń.

Celem artykułu jest próba analizy wpływu wybranych czynników „wewnątrzunijnych”, które, zdaniem autora, stanowią na tyle istotne obciążenie dla obecnie realizowanej strategii, że jest ona w stanie osiągnąć co najwyżej cele częściowe. Za punkt wyjścia do rozważań zostały przyjęte powszechnie wskazywane przyczyny fiaska strategii lizbońskiej i nasuwające się w związku z tym pytanie, czy w strategii Europa 2020 udało się uniknąć wcześniej popełnionych błędów, czy też są one powielone lub czy pojawiają się nowe.

Analizowane materiały źródłowe to w pierwszym rzędzie dokumenty UE oraz wybrane raporty i stanowiska. Odwołują się one do szerokiego spektrum argumentów, niejednokrotnie stanowiących podstawę do bardzo kategorycznych osądów pozwalających na dostrzeżenie partykularnych interesów głównych aktorów tego procesu.

1. Strategia lizbońska – w czym tkwił błąd?

Strategia lizbońska za priorytet uznała przekształcenie Unii w „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę na świecie, opartą na wiedzy i zdolną do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego, z większą liczbą lepszych miejsc pracy oraz większym zakresem spójności społecznej” [Rada Europejska, 2000]. Służyć temu miała koncepcja zmieniająca paradygmat rozwoju i włączająca nośniki wiedzy do grupy czynników inwestycyjnych. Wraz z przyspieszeniem reform strukturalnych miała nastąpić modernizacja europejskiego modelu społecznego koncentrująca uwagę na inwestowaniu w ludzi i zwalczaniu praktyk społecznego wykluczenia.

Rada Europejska uwarunkowała zrealizowanie założonych celów uzyskaniem określonych efektów w trzech powiązanych ze sobą, ale różnych dziedzinach: gospodarce, polityce społecznej i ochronie środowiska. W szeregu elementów strategia miała znaleźć silne oparcie we wcześniejszych programach i ich instrumentach. Przykładowo, podjęta reforma europejskiego rynku pracy – przenosząca punkt ciężkości podejmowanych działań ze zmniejszania bezrobocia na tworzenie warunków umożliwiających pełne zatrudnienie – była kontynuacją

tw. procesu luksemburskiego, zapoczątkowanego przyjęciem na posiedzeniu Rady w Luksemburgu w listopadzie 1997 r. europejskiej strategii zatrudnienia [Komisja Europejska, 2007, s. 7-17]¹. Podobnie lizboński plan pełnej integracji europejskich rynków finansowych w ramach UE znajdował swoje źródło w konkluzjach szczytu w Cardiff w czerwcu 1998 r. [Rada Europejska, 1998a, par. 17]².

Strategia lizbońska miała stanowić odpowiedź na skokowo zachodzące zmiany w otoczeniu makroekonomicznym, wymagające, jak uznano, kompleksowej reakcji. Tworzona była w szczególnym okresie – narastającego przekonania co do decydującej roli nowoczesnych technologii, czego efektem miała być tzw. nowa gospodarka i społeczeństwo informacyjne³. Towarzyszyło temu poczucie, że opóźnienie wobec gospodarek amerykańskiej i japońskiej w zakresie produktywności i konkurencyjności osiąga punkt krytyczny.

Wytyczone cele objęły szereg kluczowych dziedzin gospodarczych i społecznych. Konstrukcję strategii oparto na założeniu, że sfera ekonomiczna i społeczna tworzy sieć współzależności (co nie było nowym stwierdzeniem), zaś (i to po raz pierwszy stało się podstawą programu działania) gospodarki krajów członkowskich są ze sobą nierozzerwalnie powiązane – oddziałując na jedną z nich, zmienia się zarazem parametry funkcjonowania wszystkich pozostałych [Komisja Europejska, 2010a, s. 2]. Ten pogląd przełożono na obszerny program działań w sferze rynku wewnętrznego, finansów, edukacji, badań naukowych, polityki społecznej, ekologii itd.

Jednak kompleksowość strategii, a więc to, co miało stanowić o jej sile, w praktyce okazało się jedną z głównych słabości. Finalnie, KE sama przyznała, że „strategia stopniowo stała się programem nadmiernie skomplikowanym, obejmującym wielorakie cele i działania z niejasnym podziałem odpowiedzialności i zadań, szczególnie między UE a państwa członkowskie” [Komisja Europejska, 2010a, s. 2]. Już w jej pierwotnym kształcie była przeładowana i pełna sprzecznych priorytetów, niemożliwych do jednoczesnej realizacji. Mimo to nadal ją rozbudowywano. Podczas szczytu Rady w Sztokholmie w marcu 2001 r. nowym priorytetem uczyniono utworzenie europejskiego rynku pracy. Wzmocniono uwarunkowania przedsięwzięć gospodarczych od spełnienia wymogów

¹ ESZ miała stać się instrumentem koordynacji polityki strukturalnej zapewniającym uwzględnianie wspólnotowych wytycznych w sprawie zatrudnienia w Narodowych Planach Działania państw członkowskich.

² Konkretnie w przyjętym na nim wezwaniu do opracowania przez KE programu działań doskonalących jednolity rynek usług finansowych. Program stał się przedmiotem obrad na szczycie RE w Wiedniu w grudniu 1998 r. (zob. [Rada Europejska, 1998b, par. 51]). W dokumencie użyto sformułowania „jednolity rynek finansowy” (*single financial market*).

³ Pojęcie to z czasem uznano za zbyt wąskie i zastąpiono terminem „społeczeństwo wiedzy”.

ekologii. Szczyt w Barcelonie w marcu 2002 r. wprowadził kolejny szczegółowy cel w postaci podniesienia do 2010 r. poziomu wydatków na badania i rozwój do 3% – przy czym sektor prywatny miał sfinansować 2/3 tej kwoty⁴. Cel był, jak można było od początku przypuszczać, całkowicie nierealny⁵, jednak przeważało poczucie konieczności „pogoni” za wszelką cenę za Stanami Zjednoczonymi.

Już w raporcie ze stycznia 2004 r., analizującym stopień wdrożenia rekomendacji i zaawansowania poszczególnych państw członkowskich i akcesyjnych w osiąganiu kryteriów określonych w strategii, Komisja uznała postęp za niewystarczający – w stopniu zagrażającym realizacji jej głównych celów [Komisja Europejska, 2004, s. 2]. Największe opóźnienia odnotowano w tak kluczowych dziedzinach, jak edukacja, konkurencyjność przemysłu i usług, problem starzenia się społeczeństw. Przy tym, co znamienne, zdaniem Komisji zasadniczym źródłem problemów nie była sama strategia, a niedostateczne zaangażowanie krajów członkowskich w jej realizację⁶. Jako kluczowy dowód wskazano stopień transpozycji dyrektyw „lizbońskich” związanych z rynkiem wewnętrznym. Na 70 dyrektyw przyjętych do momentu opublikowania raportu, 40 miało być transponowanych przed końcem 2003 r. – w praktyce średni stopień transpozycji wyniósł 58,3%⁷, a jedynie w przypadku 7 dyrektyw udało się tego dokonać we wszystkich krajach członkowskich [Komisja Europejska, 2004, s. 13].

Równie zdecydowana krytyka wobec krajów członkowskich znalazła się w raporcie Wima Koka [Kok, 2004]. Według niego wszystkie one muszą stać się „współwłaścicielami” strategii⁸, zaś Komisja powinna, wskazując imiennie, ganić i chwalić poszczególne kraje. Zarazem jednak raport Koka za przyczynę rozczarowującej realizacji strategii⁹ uznał przeładowaną agendę, słabą koordynację i sprzeczne priorytety¹⁰. W sumie, zdaniem ekspertów, raport tworzy ponury obraz (*gloomy view*) postępu dokonanego w ciągu czterech lat [EurActiv, 2004, s. 1]. Ocenia program jako zbyt obszerny, żeby był zrozumiały.

⁴ Wyznaczenie konkretnego celu było odpowiedzią na rozczarowujący wynik przeglądu postępów w tym zakresie dokonanego podczas szczytu w Göteborgu w czerwcu 2001 r.

⁵ W 2001 r. wydatki w krajach UE-15 zbliżały się dopiero do poziomu 2%, przy średniorocznym tempie wzrostu rządu 4% (lata 1997-2002).

⁶ Postęp osiągnięty od 1999 r. przez Belgię, Francję i Grecję Komisja uznała za „raczej dobry”, a postęp Niemiec, Luksemburga, Austrii i Portugalii określiła jako „raczej rozczarowujący” (*rather disappointing*) [Komisja Europejska, 2004, s. 17].

⁷ Przy zasadniczej i zarazem zaskakującej rozbieżności wyników między poszczególnymi krajami – od 35-42% w przypadku Francji, Niemiec i Grecji, do 75-85% dla Danii, Hiszpanii i Włoch.

⁸ W wersji angielskiej raportu: *have to take ownership of Lisbon*.

⁹ W raporcie określono to jako *disappointing delivery*.

¹⁰ W wersji angielskiej raportu: *an overloaded agenda, poor co-ordination and conflicting priorities*.

Od grupy Koka oczekiwano propozycji konkretnych rozwiązań mających przywrócić strategii jej skuteczność, jednak, w ocenie ekspertów EurActiv, jest on „doskonały jako diagnoza, słaby w sprawie środków zaradczych” [EurActiv, 2004, s. 1]. Raport nie zakwestionował żadnego z kluczowych elementów strategii – jej celów, globalnego podejścia ani nawet zastosowanych instrumentów [Zgajewski, Hajjar, 2005, s. 6]. Kwintesencją diagnozy wewnętrznej słabości strategii lizbońskiej jest zawarte w raporcie stwierdzenie, iż „Lizbona jest o wszystkim, a zatem o niczym. Wszyscy są odpowiedzialni, a zatem nikt”. Rzecz w tym, że próba wskazania środków zaradczych przez grupę Koka koncentruje się głównie na ograniczeniu liczby priorytetów. W efekcie nie ma już w strategii miejsca na podejście, w którym trzy wymiary – ekonomia, sfera społeczna i środowisko naturalne – są równorzędnym aspektem każdego działania. Kwestie społeczne pojawiają się głównie w kontekście wzrostu gospodarczego i rosnącego zatrudnienia (co ma rozwiązać problem). Ochronie środowiska poświęcona jest jedynie marginalna uwaga. Co prawda znalazło się w raporcie miejsce na sugestię, aby wzmocnić rolę państw członkowskich, jednak nie idzie za tym propozycja pakietu konkretnych rozwiązań.

W odnowionej w 2005 r. strategii lizbońskiej przyjęte priorytety powiązano bezpośrednio ze sferą wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Obszar społeczny został przesunięty do nowej agendy społecznej, wyodrębniono zagadnienia związane z programem ochrony środowiska¹¹. Rewitalizowana strategia została tym samym dość radykalnie zawężona – czyli, mówiąc językiem Komisji, nastąpiło „doprecyzowanie jej zakresu i celów” [Komisja Europejska, 2010a, s. 3]. Nie wystarczyło to jednak, żeby zapewnić realizację najważniejszych założeń¹² lub chociażby spowodować generalne odwrócenie negatywnych trendów. Pozwala to wnioskować, że nie w pełni zidentyfikowano główne przyczyny porażki.

W ocenie strategii lizbońskiej przeprowadzonej w lutym 2010 r. Komisja wskazała zarówno na przyczyny wewnętrzne (m.in. słabość struktur zarządzających, brak powiązania z innymi unijnymi instrumentami, inicjatywami sektorowymi i środkami polityki), jak i zewnętrzne (globalny kryzys gospodarczy i finansowy). Zwróciła też uwagę, iż „strategia powinna być lepiej zorganizowana i bardziej skupiać się na elementach, które odegrały krytyczną rolę w zapoczątkowaniu kryzysu” [Komisja Europejska, 2010a, s. 4]. Brak tu jednak wyraźnego przyznania, że przy istniejących relacjach Unia-państwa członkowskie sam do-

¹¹ Znalazły się w dwóch odrębnych dokumentach. Dłuższy horyzont czasowy dotyczy tylko strategii przeciwdziałania globalnemu ociepleniu (zob. [Komisja Wspólnot Europejskich, 2005]).

¹² Osiągnięcie w 2010 r. 70% stopy zatrudnienia oraz wydatków na badania i rozwój na poziomie 3% PKB.

bór użytych instrumentów z góry skazywał ją na przynajmniej częściową porażkę, i to bez względu na stan gospodarki światowej. Ta kwestia, choć obecna, wydaje się wyraźnie „niedowartościowana” w dokumencie Komisji – co zresztą nie dziwi, gdyż wyeksponowanie jej, w połączeniu z zarzutami wobec państw członkowskich, zostałoby uznane za wezwanie do uszczuplenia prerogatyw władz publicznych.

Istotą problemu są traktatowe zasady podziału kompetencji¹³. Analizując zakres strategii lizbońskiej, łatwo zauważyć, że jedynie jej cele związane z rynkiem wewnętrznym (i to nie wszystkie) pozostają w sferze wyłącznych kompetencji UE. W przypadku pozostałych – na czele z zatrudnieniem, edukacją, ochroną środowiska i polityką społeczną – kompetencje są dzielone¹⁴, co może oznaczać, że instytucjom unijnym pozostają do dyspozycji jedynie środki służące „miękkiej” koordynacji polityk krajowych, o ograniczonej skuteczności.

Rozwiązaniem miało być rozciągnięcie na całą strategię otwartej metody koordynacji (*open method of coordination*), już wcześniej zastosowanej do realizacji celów europejskiej strategii zatrudnienia. Miało to prowadzić do koordynacji polityki zgodnie z podejściem „zarządzania poprzez cele”. Założono, że – podobnie jak w przypadku kryteriów z Maastricht – miękkie podejście okaże się skuteczne. Jednak, jak trafnie oceniono w raporcie Joint Oireachtas Committee on European Affairs z kwietnia 2004 r., kryteria konwergencji zostały właściwie zdefiniowane, były też w pełni zrozumiałe. I, co najważniejsze, były jasno sprecyzowane nagrody i kary [Oireachtas, 2004, s. 13-14]. Tych elementów dyscyplinujących zabrakło w strategii lizbońskiej (bo ich tam być nie mogło). Zabrakło również cechy, którą w przypadku kryteriów z Maastricht określono jako *political ownership* – polityczna własność, utożsamianie się z programem¹⁵. Powtórzmy raz jeszcze za Kokiem: z punktu widzenia państw członkowskich UE strategia lizbońska – jako nikogo nie satysfakcjonujący kompromis¹⁶ – należała do wszystkich i była zarazem niczyja.

O powodzeniu strategii miały zdecydować efekty osiągnięte na szczeblu krajowym, „zsumowane” w wymiarze unijnym. W sytuacji, gdy priorytety unijne nie były tożsame lub były wręcz nie do pogodzenia z krajowymi, przełamanie

¹³ Zgodnie z art. 5 TUE Unia Europejska może podjąć działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie.

¹⁴ Lub nawet pozostają w sferze wyłącznych kompetencji władz publicznych.

¹⁵ Przede wszystkim przez kraj-lidera. W przypadku Maastricht były nim Niemcy, które wyraźnie określiły, jakie warunki są dla nich do zaakceptowania (a jakie nie).

¹⁶ Już na etapie negocjowania pierwotnej konstrukcji strategii i jej instrumentów przedmiotem ostrego sporu był jej zbytnio/niedostatecznie „liberalny” charakter.

oporu władz krajowych stanowiło w praktyce jedyne rozwiązanie. Jednak miękkie instrumenty nie dają takich możliwości. Stąd już autorzy raportu Sapira z 2003 r. wątpili, żeby oparcie się na metodzie otwartej koordynacji było wystarczające do wdrożenia strategii lizbońskiej [Sapir, 2003, s. 156].

2. Strategia Europa 2020 – odpowiedź na wcześniejsze błędy

Bruno van Pottelsberghe z brukselskiego think tanku Breugel, oceniając możliwość zrealizowania celów głównych Lizbony, stwierdził, że wiara w sukces nie była niczym innym jak tylko iluzją [EurActiv, 2011, s. 2]. Oczywistym potwierdzeniem tego stał się fakt, że chociaż większość państw członkowskich uznała inwestycje w B+R za kluczowe wyzwanie, jednak nie poszły za tym publiczne środki. Wydatki pozostawały na stagnacyjnym poziomie niewiele przekraczającym 1,8% PKB¹⁷. Generalnie, o ile na szczelbu unijnym zobowiązania (głównie legislacyjne) nałożone przez strategię lizbońską zostały w większości zrealizowane, na poziomie państw członkowskich dało się zauważyć jedynie pewne zmiany, zresztą często nietrwale i bardzo zróżnicowane. Sukcesom w jednych krajach towarzyszył regres w innych, co *per saldo* dawało mylący obraz postępu w skali całej UE¹⁸. Stąd zatwierdzona przez Radę w czerwcu 2010 r. strategia Europa 2020 miała nie tylko być odpowiedzią na ujawnione podczas kryzysu słabości gospodarki unijnej, ale również tworzyć mechanizm czyniący państwa członkowskie rzeczywiście współodpowiedzialnymi za powodzenie realizacji reform strukturalnych na szczelbu krajowym.

W swoich założeniach strategia Europa 2020 podejmuje globalne wyzwania płynące z rosnącej konkurencji, zmian klimatu, wyczerpujących się zasobów naturalnych i starzenia się społeczeństw. Strategię tę zdefiniowano jednak bardziej „wewnętrznie” niż lizbońską – jako program na rzecz inteligentnego i zróżnicowanego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. W tym sformułowaniu nie ma już tak eksponowanego wcześniej „pościgu” za globalnymi konkurentami UE. Określone w strategii obszary priorytetowe i cele główne bez wątpienia mają temu służyć, jednak co najmniej równie ważnym zadaniem stało się prze-

¹⁷ Co niestety było głównie „zasługą” największych gospodarek UE – Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch. W końcowym okresie realizacji strategii jedynie Finlandia (3,6%) i Szwecja (3,5%) osiągnęły wynik powyżej założonego celu.

¹⁸ W znacznej mierze przyczyniła się do tego akcesja w 2004 r. grupy znacznie słabiej rozwiniętych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, którym w szeregu dziedzin łatwiej było osiągać satysfakcjonujące wskaźniki wzrostu (efekt niskiej bazy połączony z napływem znacznych funduszy unijnych). Zjawisko to miało jednak ograniczony wpływ na średnią unijną ze względu na mały potencjał gospodarek nowych członków.

ciwstawienie narastającemu zjawisku segmentacji Unii. Model europejskiej społecznej gospodarki rynkowej miał odzyskać atrakcyjność dla coraz bardziej zmęczonych kryzysem obywateli. Trudno zresztą nie zauważyć, że tak samo jak w przypadku strategii lizbońskiej [Zgajewski, Hajjar, 2005, s. 15] Europa 2020 ingeruje w szereg elementów koncepcji *welfare state*.

W założeniu strategia łączy w sobie 3 obszary priorytetowe: wzrost inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu¹⁹. Przełożono to na 5 celów głównych stanowiących wymierne cele rozwojowe do osiągnięcia do 2020 r. w dziedzinie zatrudnienia, działalności badawczo-rozwojowej, ekologii, edukacji i włączenia społecznego. Ich osiągnięciu ma służyć realizacja 10 zintegrowanych wytycznych będących zestawem ogólnych zaleceń dla krajów członkowskich w różnych obszarach polityk gospodarczych – współzależnych, ale zarazem tworzących bardzo rozległy kompleks zagadnień, od problemu nierównowagi makroekonomicznej, poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, kończąc na poprawie jakości i wydajności systemów kształcenia i szkolenia oraz zwalczaniu ubóstwa²⁰. W sumie Europa 2020 jest konstrukcją wielowymiarową (co jest plusem), ale też – przy istniejących uwarunkowaniach makroekonomicznych – nadmiernie rozbudowaną, wymagającą działania na wielu „frontach” jednocześnie. W swoim charakterze (rozległości) wyraźnie stanowi kontynuację sposobu myślenia zawartego w strategii lizbońskiej. Problem polega na tym, że cele strategii lizbońskiej były formułowane w okresie rekordowo wysokiego wzrostu PKB w UE i z poczuciem sukcesu związanym z powstaniem strefy euro. Tymczasem konstrukcję strategii Europa 2020, równie ambitnej jak poprzednia, tworzono wówczas, gdy unijny PKB spadał o 4,4% (2009 r.), a światowy kryzys gospodarczy coraz bardziej pogarszał sytuację finansów publicznych krajów członkowskich. Przy ocenie wykonalności przyjętej strategii nie sposób to zignorować.

Europa 2020 opiera się na umożliwieniu każdemu państwu członkowskiemu dopasowania założeń strategii do jego szczególnej sytuacji poprzez przełożenie wymiernych celów unijnych na krajowe cele i metody działania [Komisja Europejska, 2010b, s. 5]. Z poziomu unijnego przekazywane są zalecenia, zaś w przypadku niepodjęcia odpowiednich działań wystosowywane są ostrzeżenia. Rolę podstawowych instrumentów komunikacji i współdziałania instytucji unij-

¹⁹ Co oznacza, odpowiednio, rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej oraz zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

²⁰ Do tego należy jeszcze dodać 7 inicjatyw przewodnich (*flagship initiatives*), na które składają się działania realizowane na poziomie unijnym i krajowym (wynikające z celów głównych).

nych z władzami publicznymi powierzono Krajowym Programom Reform i ustosunkowującym się do nich zaleceniom Rady. Zatem, jak w strategii lizbońskiej, mamy tu do czynienia z miękkim sposobem oddziaływania, choć nieporównanie większą wagę przywiązuje się w nim do obiektywnych możliwości gospodarczych i finansowych każdego z państw. Tworzy to dla nich istotny bodziec do działania, jednak przynajmniej z dwóch powodów nie likwiduje problemu, jakim jest trudność w wypełnianiu na poziomie krajowym wytyczonych celów unijnych.

Po pierwsze, strategia Europa 2020 nie jest jedynym programem, którego realizacji oczekują od każdego państwa instytucje unijne. Co więcej, ich cele – przy niedostatku środków finansowych, szczególnie w warunkach kryzysu – zazwyczaj zmuszają do dokonania wyboru priorytetów, nie zawsze ze sobą zgodnych. Wzmocniony w latach 2011-2012 unijny pakt stabilności i wzrostu oparto na regule zobowiązującej państwa członkowskie do utrzymania w ryzach wydatków budżetowych oraz do przeznaczenia ponadprzeciętnych dochodów na redukcję długu²¹ – a nie na ambitne, długofalowe cele omawianej strategii. Uruchomiona w 2011 r. procedura nadmiernych nierównowag ekonomicznych ma zapobiegać, wykrywać i korygować nierównowagi makroekonomiczne i daje Radzie²² prawo do przedstawienia rekomendacji dotyczących polityki fiskalnej, płacowej, mikrostrukturalnej i makroostrożnościowej²³. Równolegle wprowadzono tzw. europejski semestr ekonomiczny mający integrować różne elementy istniejącego systemu nadzoru ekonomicznego i umożliwić ocenę narodowych polityk budżetowych przed ich zatwierdzeniem przez parlamenty narodowe. Jedynie uzgodniony w marcu 2011 r. pakt Euro Plus, mający wzmocnić filar gospodarczy unii walutowej i pozwolić na lepszą koordynację polityki gospodarczej, wprost koreluje z celami strategii Europa 2020²⁴. Pozostałe działania koncentrują się na wymuszeniu dyscypliny budżetowej także poprzez zagrożenie sankcjami za brak efektów – co ustawia je wyżej w hierarchii priorytetów, kosztem omawianej strategii. Co prawda dokumenty unijne mówią o „inteligentnej konsolidacji budżetowej na rzecz osiągnięcia długotrwałego wzrostu” [Komisja Europejska, 2010b, s. 29], jednak deficyty budżetowe i dług publiczny są obecnie na takim

²¹ Nieprzestrzeganie reguły wiąże się z sankcjami w postaci ostrzeżenia ze strony Komisji. Uporczywe łamanie reguły grozi uchwaleniem przez Radę odpowiednich rekomendacji. W przypadku krajów strefy euro mechanizm ich egzekwowania został wzmocniony obowiązkiem złożenia depozytu pieniężnego.

²² Na wniosek KE.

²³ Państwo objęte procedurą nadmiernych nierównowag musi dostarczyć Komisji plan naprawczy będący przedmiotem akceptacji KE i Rady. Dla wzmocnienia działania wobec państw strefy euro przewidziane są sankcje finansowe.

²⁴ Oprócz krajów strefy euro (obligatoryjnie) akces zgłosiło 5 krajów spoza strefy, w tym Polska.

poziomie, że celem pierwszoplanowym jest, mówiąc kolokwialnie, łatanie dziury budżetowej. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że instrumenty strategii Europa 2020 oraz paktu stabilności i wzrostu funkcjonują niezależnie od siebie. Powiela to trudności, z jakim borykała się już strategia lizbońska, której prioritytety były „wypychane” przez cele bieżące paktu.

Po drugie, niemal wszystkie państwa członkowskie wkroczyły w realizację strategii Europa 2020 z olbrzymim bagażem zaległości wobec uprzednio uruchomionych programów. Żaden z nich nie został w pełni zrealizowany. Trwający kryzys nie daje szans na nadrobienie opóźnień, raczej grozi ich pogłębieniem. Każde z państw członkowskich ma własne problemy i własną koncepcję ich rozwiązania.

Mimo kolejnych programów na rzecz spójności obszar unijny gospodarczo i społecznie nie jest homogeniczny. Przy oparciu strategii na miękkich instrumentach w obecnej kryzysowej sytuacji Unia jako całość wydaje się praktycznie niesterowalna. Może osiągać sukcesy, ale tylko cząstkowe i tylko w niektórych krajach. Bez wątplenia strategia Europa 2020 zwraca uwagę na kwestie spójności, w praktyce jednak sprzyja procesowi tworzenia się Europy kilku prędkości. Nie sposób oczekiwać analogicznej reakcji na zalecenia Rady (i zbliżonych efektów) w krajach, z których jedno w momencie uruchomienia strategii miały realny PKB *per capita* rzędu 30-45 tys. euro, szereg zaś nie przekraczało 10 tys. euro²⁵. Z góry było wiadomo, że inną reakcję wywoła strategia u tych członków Unii, u których w 2010 r. dług brutto instytucji rządowych i samorządowych oscylował w granicach 100% PKB, a inną w krajach z długiem na poziomie poniżej 20% PKB²⁶. W przypadku tych pierwszych naturalnym „odruchem” wydaje się niechęć do inwestowania w programy o odroczonym efekcie. W swej polityce odmienne instrumenty i programy wybierały władze krajów, w których na ryzyko biedy i społecznego wykluczenia narażonych było w tym czasie ok. 15% społeczeństwa, i w tych, gdzie wskaźnik przekraczał 40%²⁷. Gdy w Danii i Szwecji aktywność zawodowa w grupie wiekowej 15-64 lata przekraczała 79% – a więc była powyżej celu strategii (75%) – na Malcie, Węgrzech i we Włoszech wynosiła niewiele więcej niż 60%. Stopa długoterminowego bezrobocia w 7 kra-

²⁵ W 2010 r. realny PKB Danii wynosił 43,5 tys. euro, Szwecji – 39,4 tys., Holandii – 38 tys., Irlandii – 36,2 tys., nie wspominając już o Luksemburgu (77,9 tys.), podczas gdy w Bułgarii 4,9 tys. euro, Rumunii – 6,3 tys., na Łotwie – 8,6 tys., Litwie – 9 tys., w Polsce – 9,3 tys., na Węgrzech – 9,8 tys. Źródło danych (także przytoczonych poniżej): Eurostat (dostęp: 30.07.2015).

²⁶ Włochy – 115,3% PKB, Belgia – 99,5%, Portugalia – 96,2%. Brak danych dla Grecji, niemniej można założyć, że było to ok. 170%. W tym czasie dług w Estonii wynosił 6,5% PKB, w Bułgarii – 15,9%, zaś Luksemburgu – 19,6%.

²⁷ Republika Czeska – 14,4%, Holandia – 15,1%, podczas gdy Bułgaria – 49,2%, Rumunia – 41,4%.

jach Unii mieściła się wówczas w 2% populacji (w tej samej grupie wiekowej), ale w ośmiu innych była ponadtrzykrotnie wyższa (powyżej 6%, na czele ze Słowacją – 9,3%)²⁸. Wreszcie, jeżeli przyjrzymy się ówczesnemu poziomowi krajowych wydatków na B+R, to okaże się, że w 2010 r. dwa kraje przekraczały docelowe 3% strategii lizbońskiej (Finlandia – 3,73% PKB, Szwecja – 3,22%), dalsze trzy nie były odległe od tego celu (Dania, Niemcy i Holandia – wszystkie powyżej 2,7%), zaś co najmniej dziewięć nie miało żadnych szans na osiągnięcie go w przewidywalnej przyszłości (wynik poniżej 0,8%) – chyba że kosztem rezygnacji z bieżących priorytetów²⁹.

Wszystkie powyższe wskaźniki mają bezpośredni związek z celami głównymi strategii Europa 2020. Zasadniczo różna sytuacja społeczno-gospodarcza w poszczególnych krajach oznacza, że cele te lokowane są przez ich władze na różnych poziomach krajowej hierarchii, często poza listą priorytetów – szczególnie że nie jest to zagrożone konkretnymi sankcjami. Mimo próby uwzględnienia w strategii specyficznej sytuacji każdego z krajów, nawet umiarkowany sukces w postaci realizacji jej wymiernych celów przez część państw członkowskich w rzeczywistości grozi porażką na polu integracji. W poszczególnych dziedzinach może zwiększyć dystans między grupą krajów-liderów, które są w stanie realizować zalecenia Rady, a tymi, którym się to nie udaje³⁰.

Podsumowanie

Strategia Europa 2020 ma, jak każda, nie tylko zwolenników, ale także zdeklarowanych przeciwników. Czy jednak jej ewidentne ułomności upoważniają do tak skrajnie negatywnych ocen, jak ogłoszone już w czerwcu 2010 r. stanowisko grupy politycznej GUE/NGL Parlamentu Europejskiego³¹? Z jednej strony trudno uznać za pozbawione podstaw zawarte w nim „oskarżenie”, że cele nowej strategii w gruncie rzeczy są kontynuacją Lizbony. To prawda, w sumie

²⁸ Jeszcze większe różnice występowały w 2010 r. w przypadku bezrobocia młodzieży (grupa wiekowa 15-24 lata). W Niemczech i Austrii wskaźnik był poniżej 10%, gdy w Hiszpanii – 41,5%, na Łotwie – 36,2%, zaś na Litwie – 35,7%.

²⁹ Analogicznych przykładów różnic nie brakuje w sferze *stricte* gospodarczej – Polska broni „brudnej” energetyki węglowej, podczas gdy Francja, z jej przewagą energetyki jądrowej, może sobie pozwolić na promowanie „czystych” źródeł energii.

³⁰ Oddzielny problem stanowi budowanie zaleceń na bazie błędnych prognoz. Przykładowo, program reform dla Polski na 2015 r. oparto na założeniu, że w 2015 r. w następstwie przyspieszenia popytu krajowego inflacja w naszym kraju wzrośnie do 1,9% (zob. [Komisja Europejska, 2014]).

³¹ Grupa Zjednoczona Lewica Europejska – Nordycka Zielona Lewica. Należą do niej m.in. takie partie, jak Syriza (Grecja), Podemos (Hiszpania), Sinn Féin (Irlandia).

strategia Europa 2020 stanowi jedynie „przegrupowanie sił” w reakcji na zmiany zachodzące w otoczeniu, przy zachowaniu wcześniejszych celów strategicznych. Zarazem jednak powyższe stwierdzenie (o kontynuacji) zawarte w stanowisku GUE/NGL przenosi na obecną strategię podniesione przez grupę zarzuty wobec strategii lizbońskiej, że „poprzez swój nacisk na »konkurencyjność«, redukcję kosztów, demontaż państwa opiekuńczego, coraz bardziej elastyczne rynki pracy, liberalizację rynków ogólnie i deregulację rynków finansowych w szczególności (...) zasilala w ten sposób prowadzoną przez państwa członkowskie politykę »puszczania sąsiada z torbami«, polegającą na wzajemnym ściganiu się” [GUE/NGL, 2010, s. 2].

Tak sformułowane twierdzenie wykracza wyraźnie poza zakres dyskusji dotyczącej samej strategii Europa 2020. W odniesieniu do niej wydaje się dyskusyjne w tym sensie, że sprowadza do jednego mianownika polityki prowadzone przez poszczególne państwa członkowskie. W rzeczywistości różnią się one do tego stopnia, że już to uznawane jest za zagrożenie dla realizacji celów strategii. Za dalece bardziej uzasadnioną można uznać inną ocenę autorstwa wymienionej grupy, że strategia Europa 2020 od początku opiera się na pustych obietnicach, gdyż przy kontynuacji prowadzonych oszczędności budżetowych nie uda się wygenerować wystarczających inwestycji na jej realizację, niezależnie od tego, jak bardzo cele te okażą się ambitne.

Równie poważnym, a często spychanym na dalszy plan zagrożeniem dla strategii Europa 2020 wydaje się obojętność wobec jej programu i celów wykazywana przez przytłaczającą większość unijnej społeczności, skupionej na bieżących lokalnych problemach. Najlepszym tego przykładem jest podejście do jednolitego rynku, którego rozwój należy do kluczowych elementów warunkujących powodzenie strategii. Od dłuższego czasu daje się zauważyć „pewne zmęczenie i rozczarowanie integracją w odniesieniu do jednolitego rynku. Kryzys zrodził pokusę gospodarczego nacjonalizmu” [Komisja Europejska, 2010b, s. 23]. Doskonałą diagnozą przyczyn tego stanu rzeczy jest raport Parlamentu Europejskiego z 2010 r., który stwierdza wprost, że „percepcja, zrozumienie i wiedza unijnych obywateli na temat jednolitego rynku jest słaba, żadna, błędna lub nawet negatywna, po części z powodu braku politycznego zaangażowania i informacji oraz niskiego poziomu publicznej świadomości” [Parlament Europejski, 2010, s. 9]. Najbardziej niepokojący jest tu fakt, że mimo zdiagnozowania problemu już wiele lat temu, nie tylko nie udało się dotąd podjąć skutecznych kroków zaradczych, ale wręcz sytuacja w zakresie społecznej percepcji i stopnia aprobaty dla działań podejmowanych na szczeblu unijnym uległa dalszemu pogorszeniu.

Realizacja celów strategii Europa 2020 stawia zatem instytucje UE nie tylko w obliczu szeregu „klasycznych” barier gospodarczych i finansowych, ale w równym stopniu wobec konieczności przekonania społeczeństw państw członkowskich do korzyści płynących z samej strategii – tak, aby te z kolei wywarły niezbędną presję na władze publiczne w kierunku priorytetowego jej traktowania. Nie zmienia to faktu, że osiągalne wydają się jedynie cele cząstkowe, przy bardzo różnych wynikach poszczególnych krajów.

Literatura

- EurActiv (2004), *Kok Review of Lisbon Strategy: Excellent On Diagnosis, Weak On Remedies*, EurActiv, 3.11.2004.
- EurActiv (2011), *Commission Report Highlights Slow Progress On Lisbon Strategy*, EurActiv, 23.12.2011.
- GUE/NGL (2010), *Projekt rezolucji zamykającej debatę nad oświadczeniami Rady i Komisji w sprawie strategii UE 2020 – nowej europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu*, B7-0354/2010, Parlament Europejski, Bruksela, 14.06.2010.
- Komisja Europejska (2004), *Delivering Lisbon. Reforms For the Enlarged Union*, COM (2004) 29 final/2, Brussels, 20.02.2004.
- Komisja Europejska (2007), *Dziesięć lat europejskiej strategii zatrudnienia (ESZ)*, KE-78-07-329-PL-C.
- Komisja Europejska (2010a), *Ocena strategii lizbońskiej*, SEK(2010) 114, Komisja Europejska, Bruksela, 2.02.2010.
- Komisja Europejska (2010b), *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, Komisja Europejska, Bruksela, 3.03.2010.
- Komisja Europejska (2014), *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji na 2014 r. dla Polski*, Dokument roboczy służb Komisji, COM(2014) 422 final, Bruksela, 2.6.2014.
- Komisja Wspólnot Europejskich (2005), *Powstrzymanie zmian klimatycznych na świecie*, COM (2005) 35 końcowy, Bruksela 9.02.2005.
- Kok W. (2004), *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy For Growth And Employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004, http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html (dostęp: 8.09.2015).
- Oireachtas (2004), *Report of the Joint Oireachtas Committee on European Affairs on the Lisbon Agenda*, April 2004, <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/Committees29thDail/jea/Report.doc> (dostęp: 24.08.2015).
- Parlament Europejski (2010), *Report On Delivering a Single Market To Consumers And Citizens (2010/2011(IN))*, 2.05.2010, PE439.933v02-00.

- Rada Europejska (1998a), *Presidency Conclusions*, Cardiff European Council, 15 and 16 June 1998, SN 150/1/98 REV 1.
- Rada Europejska (1998b), *Presidency Conclusions*, Vienna European Council, 11 and 12 December 1998, SN 300/98.
- Rada Europejska (2000), *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, SN 100/00.
- Sapir A. (2003), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003, http://cejm.univ-rennes.eu/digitalAssets/24/24407_sapirreport.pdf (dostęp: 3.09.2015).
- Zgajewski T., Hajjar K. (2005), *The Lisbon Strategy: Which Failure? Whose Failure? And Why?* Royal Institute for International Relations, Brussels, May 2005.

EUROPE 2020 STRATEGY – AMBITIOUS, BUT IS IT FEASIBLE?

Summary: The failure of the Lisbon strategy has set the EU institutions to the need for a new approach to priorities and instruments to make the EU economy the most competitive and dynamic economy in the world, based on knowledge and capable of sustainable economic growth. Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth, announced in March 2010 has to address this task.

The aim of the article is an attempt to assess whether the Europe 2020 strategy avoids the mistakes of the Lisbon strategy, duplicates them or adds new ones – and whether they threaten the objectives set.

Keywords: Europe 2020 strategy, Lisbon strategy, European Union, open method of coordination.