

Tadeusz Sporek

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

NOWA STRATEGIA DLA EUROPY PO ROKU 2014

Streszczenie: Strategia wykorzystania Funduszu Spójności została opracowana przy założeniu, że głównym celem, który będzie osiąganym w latach 2004-2006 i w latach kolejnych, będzie poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki i dążenie do spójności społecznej i ekonomicznej w ramach poszerzonej Wspólnoty. Fundusz Spójności wspiera działania Narodowego Planu Rozwoju przez „tworzenie sprzyjających warunków dla wzrostu poziomu inwestycji, promowanie zrównoważonego rozwoju i spójności terytorialnej”. Głównymi celami w latach 2004-2006 i 2007-2013 będą: poprawa jakości wód powierzchniowych, bezpieczeństwo powodziowe, racjonalna gospodarka odpadami i poprawa jakości powietrza.

Słowa kluczowe: Nowa Strategia Europy, Europa 2020, Komisja Europejska, rozwój inteligentny, rozwój zrównoważony.

1. Strategia „Europa 2020”

J.M. Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej, 3 marca 2010 r. przedstawił Europie i światu nową strategię, która ma być sposobem na powrót Unii Europejskiej na ścieżkę trwałego rozwoju i programem tego, co Unia musi zrobić przez najbliższe 10 lat.

Winą za niepowodzenie Strategii Lizbońskiej przywódcy UE obarczają głównie światowy kryzys finansowy, a w mniejszym stopniu także rozszerzenia Unii w latach 2004 i 2007. Niewątpliwie były to ważne powody utrudniające pełne wykonanie założeń strategii, ale można też wskazać na wiele innych słabych punktów tego ambitnego planu. Komisja Europejska w dokumencie ewaluacyjnym przedstawionym w lutym 2010 r. stwierdziła, że wadą Strategii Lizbońskiej było nadmierne skomplikowanie, zbyt duża liczba celów oraz niejasny podział odpowiedzialności i zadań między Unię i państwa członkowskie. Komisja przyznała, że z perspektywy czasu wyraźnie widać, że wiele błędów popełniono w kwestii zaangażowania instytucji europejskich – niezbyt jasno określono rolę Rady Europejskiej w kierowaniu reformami podjętymi przez Parlament Europejski, który mógłby skuteczniej nadawać tempo realizacji strategii. Zwrócono także uwagę, że strategia powinna być silniej powiązana z innymi unijnymi instrumentami i strategiami, ta-

kimi jak pakt stabilności i wzrostu, strategia UE na rzecz zrównoważonego rozwoju czy europejska agenda społeczna [Płowiec 2010, s. 261-265].

Jeszcze bardziej krytyczny w swojej ocenie Strategii Lizbońskiej jest Parlament Europejski, który w rezolucji z marca 2010 r. uznał, że jej wyniki były gorsze od oczekiwanych, głównie ze względu na słabości struktury zarządzania projektem, brak odpowiednich mechanizmów rozliczania państw członkowskich z jego realizacji oraz przyjęcie zbyt ambitnych i wielorakich celów [*Rezolucja Parlamentu...*]. Okoliczności ogłaszania strategii „Europa 2020” są niewątpliwie jeszcze trudniejsze niż Strategii Lizbońskiej w 2000 r. Zaostrzyła się konkurencja nie tylko ze Stanami Zjednoczonymi czy Japonią, ale także z Indiami i Chinami. Postępują zmiany klimatyczne, a społeczeństwo starzeje się. Dodatkowo państwa muszą wzmocnić wysiłki na rzecz wychodzenia z kryzysu gospodarczego, przy znacznych ograniczeniach wynikających ze stanu finansów publicznych oraz niestabilności sektora bankowego i finansowego. W związku z tym oczekiwania wobec nowego planu rozwoju UE są duże.

2. Nowa strategia dla Europy po 2014 r.

Bruksela przygotowuje plan rozwoju unijnej gospodarki po roku 2014. Nad dokumentem pracują unijni eksperci, a pierwsze propozycje zostały pokazane przywódcom państw członkowskich w połowie marca 2011 r. na szczycie w Brukseli. W listopadzie 2010 r. na spotkaniu z grupą korespondentów europejskich mediów przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Barroso ujawnił priorytety nowej strategii.

Po pierwsze: innowacje. Po drugie: walka z wykluczeniem społecznym. Po trzecie: zielona gospodarka – wyliczał Portugalczyk. Przekonywał, że Unia powinna koordynować politykę gospodarczą, stawiać sobie wspólne cele i finansować je ze wspólnego budżetu tam, gdzie tworzy wartość dodaną. Wielokrotnie wspominał o interkonektorach w polityce energetycznej.

Przedstawiając ogólne założenia nowej strategii, Barroso nie wspominał o polityce spójności, która teraz pochłania połowę unijnego budżetu i której Polska jest głównym beneficjentem. Dziesiątki miliardów euro mają do 2013 r. płynąć do naszego kraju na budowę dróg i innej infrastruktury, by zasypać przepaść dzielącą nas od bogatszej części UE. Od 2014 r. będzie już obowiązywać nowa wieloletnia perspektywa finansowa, którą unijni przywódcy dopiero będą negocjować. Polityczną podstawą ma być właśnie nowa strategia rozwoju. Dlatego tak ważne są priorytety przygotowane przez KE.

Pojawia się pytanie KE, czy w „strategii 2020” jest jeszcze miejsce na politykę spójności. Barroso przekonywał, że nie ma zagrożenia utraty pieniędzy. – „Nie widzę sprzeczności między polityką regionalną a zieloną gospodarką. Przecież Polska potrzebuje pieniędzy, np. na inwestycję zwiększającą efektywność wykorzystania energii” [*Nowa strategia...* 2010] – zauważył szef KE. Potrzebna jest refleksja nad tym, jakie

inwestycje powinny być finansowane z funduszy strukturalnych. Na przykład Portugalia dostawała dużo pieniędzy z polityki spójności. Jest ona dziś relatywnie mniej konkurencyjna, niż zanim zaczęły płynąć pieniądze z Brukseli – zauważył były portugalski premier. Według niego, we wspólnym budżecie nie ma wiele pieniędzy. Trzeba je więc wydawać na te inwestycje, które zwiększają konkurencyjność regionów.

Wraz z inauguracją nowej strategii Unia chce podsumować dotychczasową strategię lizbońską. Uzgodniona w 2000 r. miała sprawić, by UE stała się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata do 2010 r. Już wiadomo, że to się nie uda. Ale, zdaniem Barroso, strategia ta miała pozytywy. Uświadomiła politykom, że priorytetem powinno być tworzenie nowych miejsc pracy. Zakładała, że zatrudnienie w krajach członkowskich powinno wynosić 70%.

Według niego, w nowej strategii powinny się też znaleźć cele określone liczbami, z których państwa członkowskie będą rozliczne. Będzie ich od 5 do 10.

Pierwszy projekt nowej strategii Komisja Europejska ogłosiła jesienią 2009 r., otwierając jednocześnie konsultacje społeczne, które trwały do połowy stycznia 2010 r. W ciągu kilku miesięcy o projekcie wypowiedziało się ok. 1400 podmiotów reprezentujących wszystkie szczeble władzy i grupy społeczne¹. Komisja Europejska uważa ten wynik za dowód zaangażowania społeczeństwa europejskiego w prace nad strategią „Europa 2020” [*Europe 2020...*, s. 3]². Chociaż oficjalnie strategię ogłoszono 3 marca 2010 r., konsultacje trwają nadal, ponieważ jej zatwierdzenie wraz z celami krajowymi nastąpiło dopiero na czerwcowym szczycie Rady Europejskiej (tab. 1).

Strategia „Europa 2020” liczy 37 stron. W pierwszej części przedstawiono diagnozę sytuacji gospodarczej i społecznej Europy (z uwzględnieniem przede wszystkim problemów wynikających z kryzysu gospodarczego), w drugiej wizję Europy w 2020 r., opartą na trzech priorytetach, pięciu celach i siedmiu projektach przewodnich (tab. 2). Mechanizm tej konstrukcji działa następująco: innowacyjność będzie stymulować tworzenie nowych miejsc pracy w branżach hi-tech, zaś rozwój technik energooszczędnych i zielonych wprowadzi Unię na pozycję lidera nowoczesnych gałęzi przemysłu; podnoszenie poziomu edukacji i kwalifikacji wpłynie pozytywnie na zatrudnienie i wychodzenie z ubóstwa, a gospodarce dostarczy pracowników, którzy będą stanowić o jej przewadze konkurencyjnej; lepsze gospodarowanie energią zredukuje koszty produkcji i zmniejszy zależność UE od importu energii [*Analysis...* 2010].

¹ W tym: rządy wszystkich państw członkowskich, 2 parlamenty narodowe, 8 partii politycznych, 30 ministerstw lub agencji rządowych, 148 władz regionalnych, 10 instytucji i ciał szczebla unijnego, 45 organizacji związków zawodowych ze szczebla krajowego i europejskiego, 232 organizacje biznesowe i federacje zawodowe ze szczebla europejskiego i narodowego, 51 indywidualnych firm, 190 organizacji pozarządowych oraz 54 think tanków, 32 reprezentacje środowiska uniwersyteckiego, 10 organizacji konsumentów i ok. 500 obywateli. Podsumowanie opinii znajduje się w opracowaniu [*Europe 2020...*].

² Warto wspomnieć, że Komisja krytykowana jest za wyznaczenie zbyt krótkiego czasu na nadsyłanie opinii oraz ich zbyt lekceważące traktowanie. Niektóre organizacje społeczne i ekologiczne ostro zareagowały na stwierdzenie zawarte w podsumowaniu konsultacji, że „szeroko popierają” one projekt strategii. Wiele z nich bowiem opowiadało się wyraźnie za rozwinięciem w tekście dokumentu zagadnień społecznych. Por. *NGO's defy Commission on EU 2020 agenda*, <http://www.euractiv.com>, 4.02.2010.

Tabela 1. Kalendarz najważniejszych działań 2010 r.

24 listopada 2009 r.	Komisja otwiera konsultacje projektu strategii
10-11 grudnia 2009 r.	Szczyt Rady Europejskiej – przegląd priorytetów strategii
15 stycznia 2010 r.	Zakończenie okresu konsultacji projektu strategii
3 marca 2010 r.	Komisja Europejska ogłasza propozycję strategii
25-26 marca r.	Posiedzenie Rady Europejskiej – uzgadnianie ogólnego podejścia i zakresu najważniejszych celów
17-18 czerwca 2010 r.	Posiedzenie Rady Europejskiej – zatwierdzenie strategii „Europa 2010”, potwierdzenie celów UE i celów krajowych oraz zaaprobowanie zintegrowanych wytycznych
Październik 2010 r.	Posiedzenie Rady Europejskiej – szczegółowa dyskusja nad wybranym zagadnieniem tematycznym (np. B+R i innowacje). Państwa członkowskie przygotowują programy stabilności i konwergencji oraz krajowe programy reform

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Komunikat...].

W dokumencie oraz w dyskusji podkreśla się, że podstawowa idea wdrażania strategii opiera się na działaniu razem, na wspólnym zaangażowaniu i zobowiązaniu do osiągnięcia założonych celów. Kryzys pokazał bowiem, jak duża jest zależność między państwami, szczególnie w strefie euro, oraz że wspólne działania mogą spowodować trwałe pozytywne efekty w wychodzeniu z niego. Dlatego w strategii stwierdza się dobitnie, że Wspólnota „stoi przed wyraźną, choć trudną alternatywą”.

Państwa mogą „wspólnie stawić czoła najpilniejszemu wyzwaniu, jakim jest poprawa sytuacji gospodarczej, oraz innym wyzwaniom długoterminowym, takim jak globalizacja, rosnące zapotrzebowanie na ograniczone zasoby i starzenie się społeczeństw, aby w ten sposób wyrównać najświeższe straty, odzyskać konkurencyjność, zwiększyć wydajność i skierować UE na drogę prowadzącą do dobrobytu (trwała odbudowa)”. Mogą też wybrać drogę alternatywną i „nadal realizować powolne i w większości nieskoordynowane reformy, ryzykując całkowite zaprzeczenie dobrobytu i ograniczenie tempa wzrostu (spowolniona odbudowa), co najprawdopodobniej doprowadzi do wysokiego bezrobocia i niepokojów społecznych oraz spadku znaczenia Unii na arenie międzynarodowej (stracona dekada)” [Komunikat..., s. 9-10].

Oprócz podkreślenia znaczenia poczucia wspólnoty, twórcy projektu strategii stwierdzili, że warunkiem osiągnięcia jej celów będzie połączenie wysiłków podejmowanych we wszystkich politykach, wykorzystanie wielu instrumentów, w tym finansowych i legislacyjnych, oraz wzmocnienie polityki zewnętrznej UE, w tym szczególnie przez uruchomienie służby zewnętrznej UE.

Po pierwsze, cele unijne określone w strategii mają stać się podstawą celów narodowych, które będą odzwierciedlać indywidualne sytuacje i możliwości poszczególnych krajów. Wskaźniki krajowe omówiono, skoordynowano i zatwierdzono przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r.

Tabela 2. Priorytety, cele i działania strategii „Europa 2020”

Priorytety	Cele	Projekty przewodnie
Rozwój inteligentny	<ul style="list-style-type: none"> wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata ma wzrosnąć z 69% do co najmniej 74% wskutek zwiększenia liczby pracujących kobiet i osób starszych oraz lepszej integracji migrantów na rynku pracy; na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczyć 3% PKB Unii, a szczególnie poprawić warunki prywatnej działalności badawczo-rozwojowej; należy ograniczyć emisję dwutlenku węgla co najmniej o 23% (lub nawet o 30%*) w porównaniu z poziomem z 1990 r., zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20% (cele „20/20/20”); liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć z 15 do 10%, a co najmniej 40% młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie (obecnie ok. 31%); liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln, tj. o 25% 	<ul style="list-style-type: none"> innowacje edukacja społeczeństwo cyfrowe klimat, energia i mobilność konkurencyjność zatrudnienie i umiejętności walka z ubóstwem
Rozwój zrównoważony		
Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu		

* Na szczycie 10-11 grudnia 2009 r. Rada Europejska przyjęła, że do 2020 r. Unia osiągnie 30-procentową redukcję w porównaniu z poziomem z 1990 r., o ile inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnych redukcji emisji, a kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swoich zadań i możliwości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Komunikat...].

Po drugie, ocena postępów wdrażania jest prowadzona w dwóch wymiarach: tematycznym i krajowym. Podejście tematyczne pozwala na ocenę osiągnięcia celów strategii w dziedzinach priorytetowych. Podejście krajowe jest realizowane przez sprawozdania z realizacji zadań strategii, przedstawiane przez państwa członkowskie. W zamierzeniu Komisji mają to być opracowania analizujące politykę budżetową oraz najważniejsze zagadnienia makroekonomiczne związane ze wzrostem gospodarczym i konkurencyjnością, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania strefy euro i zależności między państwami. KE proponuje, aby sprawozdania i oceny były powiązane z oceną realizacji paktu stabilności i wzrostu.

Po trzecie, wszystkie instytucje wspólnotowe muszą być maksymalnie zaangażowane w realizację strategii. Rada Europejska ma koordynować działania państw członkowskich i wyznaczać główne kierunki realizacji strategii. Zgodnie z harmonogramem działań na kolejnych posiedzeniach ma ona analizować poszczególne części strategii (zakresy tematyczne, np. badania i innowacje, kwalifikacje itd.), udzielając wskazówek i dostarczając koniecznych bodźców o działaniu. Z kolei na forum rady Unii Europejskiej państwa członkowskie powinny wymieniać się in-

formacjami, doświadczeniami i najlepszymi praktykami w poszczególnych dziedzinach realizacji strategii. Rola Komisji Europejskiej polega na monitorowaniu sytuacji na podstawie zestawu wskaźników, a następnie na przedstawianiu corocznego sprawozdania z przebiegu realizacji strategii.

Po czwarte, strategia „Europa 2020” ma stać się bliska każdemu obywatelowi przez zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych oraz społeczeństwa. Zgodnie z zasadą partnerstwa mają oni uczestniczyć w procesie formułowania i wdrażania krajowych programów reform oraz w dialogu ze wszystkimi szczeblami władzy. W tej współpracy pośredniczy Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

3. Antykryzysowe zmiany w Traktacie Lizbońskim?

3.1. Wzmocnienie zarządzania gospodarczego

Unijny szczyt zaakceptował propozycje grupy roboczej pod kierunkiem przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a dotyczące wzmocnienia zarządzania gospodarczego. Mają one być zamienione na konkretne przepisy i zaakceptowane do lata 2011 r. Ma to zapobiegać kryzysowi w poszczególnych państwach strefy euro, który mógłby się potem rozlać na pozostałe kraje [Sporek 2010, s. 160-174].

3.2. Ostrzejsze i szybsze sankcje w sferze fiskalnej

Co do sankcji w sferze fiskalnej należy stwierdzić, że:

- oprocentowanie depozytów składanych przez kraj strefy euro, który dostał ostrzeżenie od Komisji Europejskiej za deficyt przekraczający 3% PKB lub dług publiczny powyżej 60% PKB, obowiązywałoby po wystosowaniu ostrzeżenia przez Komisję Europejską;
- nieoprocetowanie depozytów, a w kolejnej fazie kary finansowe dla kraju, który przekracza limity fiskalne, jest objęte procedurą nadmiernego deficytu lub długu i nie wykonuje zaleceń naprawczych KE;
- decyzje o sankcjach podejmowane przez Radę UE na wniosek Komisji Europejskiej tzw. odwróconą większością głosów: czyli ich zablokowanie, a nie zaakceptowanie, wymagają kwalifikowanej większości.

3.3. Większy nadzór nad konkurencyjnością unijnych systemów gospodarczych

Niezbędny jest większy nadzór nad konkurencyjnością unijnych systemów gospodarczych, a mianowicie:

- ustalenie listy wskaźników pokazujących równowagę gospodarczą;
- stworzenie systemu ostrzeżeń Komisji Europejskiej w przypadku, gdy wskaźniki wyraźnie odchylają się od normy;
- gdy kraj uporczywie nie podejmuje działań naprawczych, możliwe są sankcje.

3.4. Kary na razie tylko dla członków strefy euro

Projekt reformy na razie nie mówi o sankcjach dla państw spoza strefy euro. W ich przypadku obowiązuje ciągle zapis Paktu stabilności i wzrostu, nigdy niezastosowany, który mówi o możliwości odebrania części funduszy spójności za uporczywe łamanie reguł fiskalnych.

Komisja Europejska zapowiedziała, że takie sankcje powinny obejmować również dopłaty dla rolników i dotyczyć wszystkich krajów Unii Europejskiej. Ale na razie pomysł ten nie ma poparcia większości państw członkowskich [„Rzeczpospolita” 2010].

Literatura

Analysis Europe 2020, “European Voice”, 11 March 2010.

Europe 2020 – Public Consultation, Overview of Responses, Commission Staff Working Document. SEC (2010) 246 Final, NGO’s Defy Commission on EU 2020 Agenda, <http://www.euractiv.com>, 4.02.2010.

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

Nowa strategia dla Europy, „Rzeczpospolita”, 3 lutego 2010.

Płowiec U. (red.), *Innowacyjna Polska w Europie 2020. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, PWE, Warszawa 2010.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 marca 2010 r. w sprawie strategii EU 2020, <http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/ta.do?language=PL>.

„Rzeczpospolita”, 30 października-11 listopada 2010.

Sporek T., *Wpływ kryzysu finansowego na globalizację gospodarki światowej. Diagnoza i konsekwencje dla Polski*, AE, Katowice 2010.

THE NEW STRATEGY FOR EUROPE AFTER 2014

Summary: The strategy for the availing of the Cohesion Fund has been elaborated under the assumption that the main objective to be realized in the years 2004-2006, and in the following years, shall be to enhance the competitiveness of the Polish economy and to strive towards the social and economic cohesion within the enlarged Community. The Cohesion Fund supports measures of the National Development Plan through “the creation of suitable conditions for the increase in the level of investments, the promotion of sustainable development and territorial cohesion”. The main priorities in the years 2004-2006 and 2007-2013 shall be: the improvement of the quality of surface waters, flood safety, rational waste management and the improvement of air quality.

Key words: New Strategy for Europe, Europe 2020, European Commission, smart development, sustainable development.