

# Tomasz Grzegorz Grosse

---

## Doświadczenia Strategii Lizbońskiej : perspektywy Strategii „Europa 2020” : o kontynuacji i zmianach w polityce UE

---

Zarządzanie Publiczne nr 11 (1), 5-24

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

Tomasz Grzegorz Grosse

## Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE

Celem niniejszego artykułu jest porównanie doświadczeń Strategii Lizbońskiej z dyskusją europejską wokół nowej Strategii „Europa 2020”. Widoczne są silne tendencje historyczne w polityce europejskiej, a zmiany – wywołane najczęściej uwarunkowaniami zewnętrznymi – są ewolucyjne, jednak nie wpływają na zasadniczą poprawę efektywności implementacji strategii UE. Widać jedynie niewielkie korekty dotyczące zarządzania i dość ograniczone, stopniowe zmiany w priorytetach merytorycznych.

Słowa kluczowe: Strategia Lizbońska, Strategia „Europa 2020”, zarządzanie publiczne

### Wprowadzenie

W roku 2000 Unia Europejska zainicjowała kompleksowy program działań pod szyldem Strategii Lizbońskiej (por. *Presidency Conclusions...* 2000). Jego głównym celem było poprawienie konkurencyjności gospodarczej wobec największych rywali międzynarodowych: Stanów Zjednoczonych Ameryki i Japonii, wzrost zatrudnienia, a także wyrównanie różnic strukturalnych w strefie euro w celu zwiększenia stabilności systemu wspólnej waluty (Marcussen 2008, s. 87–107). Niestety, pomimo dziesięcioletnich wysiłków nie udało się osiągnąć najważniejszych celów wspomnianej strategii (por.: Sulmicka 2005, s. 7–28; Bieliński 2005; Radło 2005a; Tilford, Whyte 2009, 2010; Heise 2009; Mathieu, Sterdyniak 2008, s. 157–183; Marcussen 2008). Zgodnie z dokumentami Komisji Europejskiej (por. Komunikat Komisji 2010, s. 8–9) pod koniec ubiegłej dekady średnia stopa wzrostu w Europie była strukturalnie niższa w porównaniu z rywalami globalnymi, w tym nowymi mocarstwami gospodarczymi: Chinami i Indiami. W Europie niższy był również poziom innowacyjności (wobec USA i Japonii), a coraz silniejsza presja konkurencyjna w tej mierze dotyka przedsiębiorstw

europejskich ze strony firm chińskich, indyjskich oraz koreańskich (wydatki na badania rozwojowe w relacji do PKB są w Chinach i Korei Płd. wyższe niż średnio w UE). Nie udało się również doprowadzić do zadowalającego zwiększenia zbieżności gospodarczej w strefie euro, czego wymownym przykładem jest rosnąca konkurencyjność Niemiec i zmniejszająca się w krajach o niższym poziomie rozwoju. Badania Komisji Europejskiej dowodzą, że od 1998 r. konkurencyjność w Niemczech wzrosła o 13%, gdy w tym samym czasie w Hiszpanii obniżyła się o około 20% (*Annual Report...* 2009, s. 33). Kolejnym problemem strukturalnym Europy jest starzejące się społeczeństwo i dość niski poziom zatrudnienia. Przed wybuchem kryzysu (2008–2010) wynosił on średnio ok. 69% dla osób w wieku 20–64 lata, czyli znacznie mniej aniżeli w innych częściach świata. W dalszym ciągu wydajność pracy w Europie była niższa niż np. w USA. Nawet eksperci Komisji Europejskiej przyznali (*The EU Economy...* 2007, s. 4, 13), że niewielka poprawa produktywności w Europie w połowie ubiegłej dekady była związana bardziej z okresowymi fluktuacjami cyklu gospodarczego, a nie ze zmianami strukturalnymi w europejskiej gospodarce. Dlatego trudno przypisywać zasługi w tej mierze Strategii Lizbońskiej.

Kryzys gospodarczy i finansowy (2008–2010) przyniósł kolejne negatywne zjawiska w Europie. Dramatycznie spadło tempo wzrostu gospodar-

czego i zatrudnienia. W roku 2009 PKB skurczył się w UE średnio o 4%, produkcja przemysłowa spadła do poziomu z lat 90., a 23 miliony osób (tj. ok. 10% aktywnych zawodowo ludności UE) jest bez pracy. Do tego doszedł pogłębiający się kryzys zadłużenia publicznego, który zagroził niewypłacalnością kilku krajów członkowskich i zachwiał wiarygodnością wspólnej waluty. Widoczny jest odwrót od idei liberalnych w Europie w kierunku protekcjonizmu. Osłabło znaczenie Komisji Europejskiej i wspólnotowych mechanizmów integracyjnych, natomiast wzrosła rola największych państw członkowskich i międzyrządowych metod zarządzania. W konsekwencji kryzysu uwaga decydentów europejskich skupia się w coraz większym stopniu na kłopotach największych państw oraz wewnętrznych trudnościach strefy euro. Problemy pozostałych członków Unii, w tym tych ostatnio przyjętych do Wspólnoty, stają się wyraźnie drugoplanowe. Przejawem tej tendencji jest zmniejszenie chęci do prędkiego rozszerzenia strefy euro. Dotyczy to również dyskusji o kierunkach polityk europejskich po roku 2013.

W niniejszym artykule skupiono się na analizie zmian wprowadzanych w ramach strategii gospodarczej UE, a więc prześledzeniu historii Strategii Lizbońskiej (2000–2010) oraz jej nowej odsłony w postaci Strategii „Europa 2020”, przyjętej w roku 2010. Zmieniają się okoliczności zewnętrzne. Wśród nich bodaj najważniejsze znaczenie ma nasilająca się konkurencja ze strony państw azjatyckich oraz kryzys gospodarczy z lat 2008–2010. Choć w ostatniej strategii UE widać wyraźnie wpływ obu tych czynników, to jednak uderzające jest to, że zmiany wprowadzane do strategii gospodarczej UE nie są radykalne, ale raczej ewolucyjne. Wiele kierunków merytorycznych stanowiących podstawę programową Strategii „Europa 2020” było już obecnych we wcześniejszych odsłonach Strategii Lizbońskiej. Nie zmieniają się również zasadniczo metody zarządzania, raczej podlegają stopniowym korektom lub uzupełnieniom.

Niezmiennie pozostają zasadnicze cechy omawianych strategii, które odpowiadają za jej nieefektywne wdrażanie. Chodzi tu o różnice ideowe, które legły u podstaw konstrukcji działań programowych, a które niekiedy są wzajemnie sprzeczne lub powodują, że strategie zawierają

zbyt wiele różnorodnych działań i instrumentów realizacji. Brakuje więc w dalszym ciągu jednolitej wizji programowej, która podporządkowywałaby wszystkie działania wspólnemu celowi. Jest to w dużym stopniu związane z różnymi cechami strukturalnymi i instytucjonalnymi gospodarek w poszczególnych państwach członkowskich (por. Mathieu, Sterdyniak 2008, s. 180). W literaturze (Shonfield 1965; Hall, Soskice 2001, s. 1–44; w polskiej literaturze na ten temat: Kowalik 2005) jest to określane jako zróżnicowanie modeli kapitalistycznych w Europie, głównie między paradygmatem liberalnym i koordynacyjnym. Wspomniane różnice powodują, że poszczególne kraje próbują wykorzystać strategię UE oraz jej polityki gospodarcze i społeczne do realizacji własnych celów rozwojowych, a więc maksymalizowania korzyści dla krajowych grup interesów. Dodatkowo prace nad kolejnymi edycjami strategii stają się okazją do przeniesienia krajowych rozwiązań instytucjonalnych na poziom europejski lub do innych państw członkowskich. Niezmienną cechą kolejnych wersji strategii jest również słabość systemu zarządzania, w tym niewystarczająca skala instrumentów europejskich (regulacyjnych oraz redystrybucyjnych), które wspierają implementację priorytetów tych strategii.

## Doświadczenia realizacji Strategii Lizbońskiej

Strategię Lizbońską przyjęto podczas szczytu Unii Europejskiej pod koniec marca 2000 roku. Została ukierunkowana na realizowanie celów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza poprawę konkurencyjności, dalszą liberalizację niektórych segmentów wspólnego rynku, szersze wprowadzenie nowoczesnych technologii do działalności gospodarczej itd. Jednocześnie znalazły się w niej priorytety związane z rozwojem społecznym i edukacją, w tym przeciwdziałaniem bezrobociu i marginalizacji społecznej, a także dotyczące ochrony środowiska naturalnego. W ten sposób łączy ona cele poprawy konkurencyjności ekonomicznej z celami społecznymi i zrównoważonym rozwojem gospodarczym.

Najważniejszym problemem strategii było to, że jej priorytety zostały określone bardzo szero-

ko. Wielu ekspertów wskazuje, że były one rozproszone na zbyt wiele różnych, niekiedy wzajemnie sprzecznych ze sobą celów (Grosse 2005; *Facing...* 2004; Dierx, Ilzkovitz 2006, s. 15–46). Strategia w zbyt małym stopniu została skoncentrowana na budowaniu w Europie nowoczesnej, opartej na wiedzy gospodarki. Warto zwrócić uwagę, że cele strategii obejmują nie tylko wspieranie zatrudnienia, w tym zwiększanie elastyczności zatrudnienia na rynku pracy, lecz także inwestycje zwiększające ochronę przyrody i inwestycje transportowe, w tym zwłaszcza budowę transeuropejskich linii komunikacyjnych. Wspomniane priorytety nie zawsze mają związek z działaniami innowacyjnymi, choć Komisja stara się zwiększać poziom innowacyjności m.in. w zakresie rozwoju technologii ekologicznych lub działań edukacyjnych (por. *Realizacja...* 2007). W niektórych przypadkach etykieta wydatków zgodnych z celami lizbońskimi służy jednak bardziej względem propagandowym aniżeli autentycznemu budowaniu w Europie nowoczesnej gospodarki.

Innym problemem strategii było to, że została oparta na nieskutecznym mechanizmie zarządzania. Jej podstawą była tzw. otwarta metoda koordynacji, co oznaczało przygotowanie przez Komisję Europejską wytycznych programowych, które następnie były szczegółowo programowane w ramach narodowych planów reform i implementowane przez państwa członkowskie. Główny ciężar wyboru działań merytorycznych, a także ich wdrażania, spoczywał więc na państwach członkowskich, a Komisja miała do dyspozycji jedynie „miękkie” (niewiążące prawnie) instrumenty ogólnego wytyczania kierunków programowych i monitorowania postępów ich realizacji przez poszczególne państwa.

Zasadniczą przyczyną nieskuteczności Strategii Lizbońskiej były jednak rozbieżności między ideami i propozycjami działań polityk publicznych zawartymi w dokumencie. Eksperti wskazują m.in. na sprzeczności między liberalnymi koncepcjami reform strukturalnych, zwłaszcza dotyczących rynku pracy i poprawy mobilności zatrudnienia, a postulatami odnoszącymi się do Europejskiego Modelu Społecznego, które m.in. bronią rozbudowanych systemów opieki społecznej w niektórych państwach członkowskich i utrzymują regulacje chroniące prawa

pracownicze (por. Radło 2005b, s. 21–47; Grosse 2008c, rozdz. 6 i 7; Meyer i in. 2007, s. 211–233). Jest to rezultat rozbieżności strukturalnych między gospodarkami europejskimi oraz odmiennych instytucji społeczno-gospodarczych funkcjonujących w poszczególnych państwach UE (szerzej: Grosse 2010, s. 223–246). Dlatego rządy usiłują wprowadzać takie rozwiązania na poziomie unijnym, które są zgodne z ich interesami i instytucjami określonego paradygmatu kapitalistycznego. Jednocześnie starają się ograniczyć wpływ niekorzystnych zmian systemowych, niezgodnych z krajowymi uwarunkowaniami. Blokują to możliwości powstania bardziej jednolitej i skutecznej strategii gospodarczej UE. Taka polityka państw członkowskich ma na celu ograniczenie kosztów zmiany systemowej, tj. korekty obowiązującego w danym kraju modelu gospodarczo-społecznego pod wpływem regulacji unijnych (Smith 2005, s. 315–331; Callaghan, Höpner 2005, s. 307–332; Meyer i in. 2007, s. 31). Ponadto przeniesienie własnych rozwiązań na poziom europejski służy zazwyczaj podwyższeniu konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw w stosunku do ich konkurentów z innych krajów członkowskich. Na przykład forsowane przez rząd Wielkiej Brytanii ograniczenie pomocy publicznej dla gospodarki służy zmniejszeniu pozycji konkurencyjnej wielu firm z kontynentalnej części Europy. Tym samym poprawia to konkurencyjność przedsiębiorstw brytyjskich, które znacznie rzadziej korzystają z publicznego wsparcia (Fioretos 2001). Właśnie dlatego rywalizacja między krajami członkowskimi w niektórych segmentach unijnego prawa jest tak ostra. Niekiedy nie można przyjąć rozwiązania kompromisowego nawet przez kilkadziesiąt lat. Różnice systemowe między modelami europejskiego kapitalizmu odpowiadają także za trudności w realizowaniu założeń Strategii Lizbońskiej.

Interesującym przykładem opisywanych zjawisk jest wymyślona przez Brytyjczyków koncepcja trzeciej drogi (ang. *Third Way*), która w założeniach miała łączyć elementy modelu rynkowego i koordynacyjnego<sup>1</sup>. W rzeczywistości była platformą polityczną i ideową pozwalającą

<sup>1</sup> Szerzej na temat założeń programowych trzeciej drogi: Giddens 2000.

cą przełamać opory wobec pogłębienia europejskiego rynku i zwiększającą możliwości liberalizacji gospodarczej w krajach kontynentalnej Europy. Z tego powodu Wielką Brytanię określa się nawet mianem „konia trojańskiego”, który od wielu lat próbuje rozmontować kapitalizm koordynacyjny w Europie (Amable 2003, s. 238). W przyjętym w roku 1999 manifestie ogłoszonym przez premiera T. Blaira i kanclerza G. Schrödera postulaty trzeciej drogi obejmują wiele rozwiązań funkcjonujących w modelu anglosaskim, np. obniżanie opodatkowania, w tym również nałożonych przez państwo obowiązkowych kosztów pracy, zwiększenie elastyczności zatrudnienia i ograniczenia praw pracowniczych. Nic dziwnego, że taki program polityczny został skrytykowany przez niemiecką opinię publiczną i nie doczekał się faktycznej realizacji.

Kolejną próbą wykorzystania platformy trzeciej drogi w polityce europejskiej było porozumienie zawarte między brytyjskim premierem a przywódcami Hiszpanii i Włoch przed szczytem Rady UE w Lizbonie (2000). Wyrazem tego porozumienia był późniejszy wspólny dokument sygnowany przez T. Blaira i S. Berlusconi, nawołujący do liberalizacji rynku energetycznego i finansowego, zagwarantowania większej swobody w zakresie wrogich przejęć i fuzji przedsiębiorstw, zmniejszenia rozmiaru pomocy publicznej dla gospodarki, ograniczenia praw pracowniczych i zwiększenia elastyczności na rynku pracy. Także Strategia Lizbońska była inspirowana przez rząd brytyjski. Jednak w trakcie negocjacji z innymi krajami członkowskimi postulaty związane z dalszą liberalizacją wspólnego rynku zostały uzupełnione o propozycje pochodzące z innych modeli kapitalistycznych. Przykładowo zgodnie z postulatami państw skandynawskich agendę lizbońską uzupełniono o kompleksowe podejście do wspierania gospodarki opartej na wiedzy, zwłaszcza w zakresie inwestowania w działalność badawczo-rozwojową i szkoleniową. Włączono również postulaty dotyczące zrównoważonego rozwoju, tj. obejmującego ochronę przyrody (tzw. cele strategii göteborgskiej z roku 2001<sup>2</sup>). Kraje kontynental-

ne opowiadały się natomiast za uzupełnieniem agendy lizbońskiej o cele dotyczące promocji zatrudnienia, które nawiązywały do wielu metod zarządzania publicznego stosowanych w krajach kapitalizmu koordynacyjnego (por. Amable 2003, s. 231–245).

Jak zauważono w raporcie Koka (*Facing...* 2004, s. 6, 40), wielość różnorodnych, a nawet wzajemnie sprzecznych celów Strategii Lizbońskiej powodowała trudności w ich implementowaniu przez kraje członkowskie. Zdaniem ekspertów (por. Raveaud 2007, s. 411–434) prowadzi to przynajmniej do dwóch negatywnych zjawisk. Po pierwsze, niektóre instytucje liberalne są niekompatybilne z systemami koordynacyjnymi. Na przykład Komisja Europejska zachęca kraje skandynawskie do obniżenia podatków i zmniejszenia wsparcia socjalnego dla bezrobotnych, pomimo tego, że są to kluczowe instytucje ustroju kapitalistycznego w tych państwach, niezakłócające stabilności finansów publicznych i procesów rozwojowych. Po drugie, niektóre recepty ekonomiczne wydają się nietrafione. Na przykład według części opinii (ibidem) zwiększanie elastycznych form zatrudnienia przez Strategię Lizbońską nie może skutecznie przyczynić się do wzrostu trwałego zatrudnienia, a więc długofalowego rozwiązywania problemu bezrobocia w Europie.

Niski poziom efektywności realizowania Strategii Lizbońskiej wywołał szeroką krytykę i doprowadził do jej rewizji oraz opracowania nowej wersji (*Wspólne działania...* 2005). Została ona skoncentrowana głównie na promowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a spośród rozlicznych celów częściowych w roku 2006 wybrano cztery główne priorytety. Na wiosennym szczycie Unii w roku 2008 – na wniosek Komisji – Rada utrzymała wspomniane priorytety, a także pozostawiła w zasadzie niezmiennione zintegrowane wytyczne programowe dla państw członkowskich dotyczące sposobu ich realizacji (por. *Konkluzje Prezydencji...* 2008). Pomimo to z biegiem czasu można obserwować stopniowe przesuwanie się akcentów w ramach

w czerwcu 2001 roku. Strategia ma na celu zgodne łącznie celów rozwoju gospodarczego z dbałością o stan środowiska naturalnego i poszanowaniem kwestii społecznych.

<sup>2</sup> Strategia zrównoważonego rozwoju (ang. *sustainable development*) została przyjęta podczas szczytu Unii Europejskiej w Göteborgu, podczas prezydencji Szwecji

wspomnianych celów. Poniżej zostaną omówione główne priorytety odnowionej Strategii Lizbońskiej, a także zanalizowane najważniejsze tendencje zmian programowych w podejściu decydentów europejskich.

- (1) Priorytet dotyczący inwestowania w kapitał ludzki i modernizacji rynku pracy został postawiony na pierwszym miejscu przez Komisję Europejską. W dalszym ciągu zasadnicze znaczenie miało dążenie do zapewnienia większej elastyczności zatrudnienia oraz mobilności siły roboczej na wspólnym rynku. Jednocześnie celem polityki europejskiej była próba zapewnienia obywatelom wysokiego poziomu pewności zatrudnienia, m.in. dzięki ułatwieniom w znajdowaniu nowego miejsca pracy i stymulowaniu podaży miejsc pracy. W ramach tej polityki zaproponowano działania edukacyjne, szkolenia zawodowe itp. Pewną nowością włączoną do analizowanego priorytetu w roku 2008 była zapowiedź wypracowania wspólnej polityki migracyjnej i kształtowania zasobów ludzkich na unijnym rynku pracy przy uwzględnieniu tej polityki. Oprócz tego omawiany priorytet uzupełniły propozycje działań uwzględniających zmiany demograficzne oraz dialog międzykulturowy. Ciekawym zjawiskiem była coraz bardziej widoczna tendencja do kształtowania unijnej polityki rodzinnej, określanej w dokumencie Rady jako *Europejski sojusz na rzecz rodzin* (ibidem, s. 10). Dotyczy to m.in. zwiększenia dostępności opieki nad dziećmi oraz zapewnienia kobietom i mężczyznom możliwości godzenia pracy z życiem prywatnym i rodzinnym.
- (2) Drugim priorytetem odnowionej Strategii Lizbońskiej stało się uwolnienie potencjału gospodarczego, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw. Wśród najważniejszych efektów tego kierunku działania należy wymienić przyjęcie unijnej Karty Małych Przedsiębiorstw (*Small Business Act*), która miała stanowić ramę dla rozwiązań regulacyjnych i polityk publicznych w państwach członkowskich stymulujących rozwój przedsiębiorczości. Istotne znaczenie miało zmniejszanie obciążeń administracyjnych dla biznesu, zarówno w poszczególnych krajach, jak i na poziomie unijnym, m.in. została podtrzymana deklaracja o zmniejszeniu regulacji UE odnoszących się do przedsiębiorstw o 25% do roku 2012 oraz upraszczaniu procedur związanych z programami europejskimi (ibidem, s. 6, 8). Zapowiedziano również wysiłki w kierunku dalszej liberalizacji usług finansowych i zwiększenia dostępności instrumentów kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw (por. *Europejska inicjatywa...* 2007).
- (3) Dopiero na trzecim miejscu wśród propozycji Komisji Europejskiej znalazł się priorytet wspierający rozwój wiedzy i innowacji (por. *Sprawozdanie strategiczne...* 2007, s. 15). Wcześniej był wymieniany jako najważniejszy cel Strategii Lizbońskiej, który miał podwyższyć długofalową konkurencyjność firm europejskich na rynkach zewnętrznych. Jednak ograniczona skuteczność realizowania tego celu oraz rywalizacja między narodowymi systemami innowacji spowodowała zapewne zmniejszenie zainteresowania lansowaniem tego kierunku rozwoju. Zamiast tego uwidoczniły się tendencje protekcyjnistyczne ze strony UE wobec konkurentów zewnętrznych i bardziej konsekwentna ochrona narodowych i europejskich interesów gospodarczych. Pewną nowością w ramach omawianego priorytetu było zwiększanie swobody przepływu wiedzy, zwłaszcza naukowców, między różnymi ośrodkami w Unii Europejskiej. W celu promocji tego działania powstało nawet określenie „piątej swobody” na wspólnym rynku dotyczącej wolnego przepływu wiedzy. Instytucje europejskie deklarowały dążenie do rozwoju Europejskiej Przestrzeni Badawczej, tworzenia najbardziej zaawansowanej infrastruktury badawczej i wspierania wysoko konkurencyjnych projektów naukowych. Zapowiedziano kontynuację prac nad integracją systemów ochrony patentowej i wprowadzenia jednolitego i przystępnego cenowo patentu wspólnotowego (por. ibidem, s. 16).
- (4) Ostatnim priorytetem odnowionej Strategii Lizbońskiej stało się ograniczenie emisji dwutlenku węgla w gospodarce europejskiej i zapewnienie jej wysokiej efektywności energetycznej oraz przeciwdziałanie

zmianom klimatycznym. Warto zauważyć, że wspomniany priorytet miał na celu głównie osiągnięcie celów poprawy ochrony środowiska, a w mniejszym stopniu odnosił się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego. Głównym celem strategii było wdrożenie pakietu regulacji redukujących emisję gazów cieplarnianych, zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych i tworzenie wewnętrznego rynku energii elektrycznej. Trzonem tych regulacji został unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Komisja zaproponowała zwiększenie oszczędności energetycznej, w tym również w administracji publicznej i przy udzielaniu zamówień publicznych.

Podsumowując propozycje Komisji Europejskiej oraz decyzje Rady dotyczące realizowania Strategii Lizbońskiej w okresie 2008–2010, warto podkreślić rosnące znaczenie dwóch wyzwań. Po pierwsze, były to wyżej omówione działania przeciwstawiające się zmianom klimatycznym. Skupiły się na kwestiach ekologicznych oraz oszczędności energii (*Konkluzje Prezydencji...* 2008, s. 14–15). Po drugie, Rada podjęła również inne zagadnienia, m.in. związane z bezpieczeństwem energetycznym i poszukiwaniem nowych rozwiązań technologicznych dotyczących energetyki. Brakowało jednak – zwłaszcza w projektach Komisji – bardziej konkretnych propozycji instrumentów finansowych, które wspierałyby wdrożenie regulacji europejskich, w tym w krajach mających najgorszą strukturę źródeł energii lub niewystarczające środki własne dla szybkiego dostosowania się do parametrów określonych przez Unię Europejską. Warto zauważyć, że kwestie dotyczące energetyki i zmian klimatycznych od wielu lat zyskiwały na znaczeniu i wpływały również na zawartość kolejnej unijnej strategii: „Europa 2020”.

Drugim istotnym tematem odnowionej Strategii Lizbońskiej było wzmocnienie działań zewnętrznych zarówno w relacjach bilateralnych, jak i multilateralnych. Chodziło głównie o większe zabezpieczenie europejskich interesów ekonomicznych na arenie globalnej, w tym m.in. otwarcie dostępu do rynków zbytu i zamówień publicznych, egzekwowanie praw własności intelektualnej, ochronę wspólnego rynku przed „nieuczciwą” konkurencją. Celem Unii była ko-

ordynacja działań międzynarodowych w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym, w tym przygotowanie globalnego porozumienia w sprawie zmian klimatycznych (na konferencji w Kopenhadze w roku 2009). Innymi obszarami działań zewnętrznych Unii w ramach strategii miało być niwelowanie skutków kryzysu na rynkach finansowych i sterowanie imigracją.

Wspomniane działania były wynikiem dwóch bardziej generalnych procesów toczących się w Unii Europejskiej: po pierwsze, kryzysu idei i argumentów liberalnych, mających gwarantować sukces europejskiej gospodarki i jej konkurencyjność na rynkach globalnych. Wiąże się to przede wszystkim z rosnącą presją konkurencyjną ze strony gospodarek azjatyckich, które coraz skuteczniej wykorzystują zasady wolnego handlu w rywalizacji z europejskimi przedsiębiorstwami i zagrażają miejscom pracy w UE. Po drugie, widoczny stał się wzrost znaczenia interwencjonizmu publicznego w sprawach gospodarczych w Europie. Objawem tej tendencji była ogromna pomoc ze strony instytucji publicznych dla rynkowych instytucji finansowych dotkniętych kryzysem (2008–2009) i coraz silniejsze próby rozwoju polityki przemysłowej Unii (w podsumowaniu unijnego szczytu w 2007 r. propagowano rozwój „nowej, zrównoważonej polityki przemysłowej” – por. *Kluczowe sprawozdanie...* 2007, s. 4). W celu dziewiątym Wspólnotowego Programu Lizbońskiego (na lata 2008–2010, por. *Sprawozdanie z realizacji...*, s. 9) przedstawiono zarys tej polityki mającej m.in. zwiększać wydajność energetyczną i poprawiać warunki ekologiczne produkcji. Rozwinięciem tych koncepcji były późniejsze propozycje dotyczące polityki przemysłowej UE zawarte w Strategii „Europa 2020”. Wyrazem opisywanych tendencji były także próby wzmocnienia roli Unii w zewnętrznych kontaktach gospodarczych, jak napisała Komisja: w obronie „słusznych europejskich interesów” (ibidem, s. 4).

Europejski Plan Naprawy Gospodarczej (2008) – przygotowany przez Komisję Europejską w odpowiedzi na sytuację kryzysową – można uznać za kolejną odsłonę Strategii Lizbońskiej (por. *Communication...* 2008). Także tutaj widoczne były pomysły zaczerpnięte z różnych doktryn ekonomicznych i systemów kapitalistycznych, choć jednocześnie coraz wyraźniej można

zauważyć odchodzenie od założeń liberalnych. Pod naciskiem państw członkowskich Komisja Europejska zaproponowała uelastycznienie zarówno reguł udzielania pomocy publicznej, jak również okresowego (nie dłużej niż jeden rok) zawieszenia wymogu przestrzegania wysokości deficytu budżetowego (por. *Komunikat...* 2008, s. 1–9; *Komunikat...* 2009; szerzej Kaliszuk 2009, s. 36–53). Coraz bardziej widoczne były odstępstwa poszczególnych rządów zarówno od unijnego prawa konkurencji, jak i reguł Paktu Stabilności i Wzrostu. Dodatkowo w Europejskim Planie Naprawy Gospodarczej zaproponowano szereg publicznych działań interwencyjnych, np. powiązanych z ratowaniem sektora motoryzacyjnego, finansowego, budownictwa i energetyki.

Różnorodne propozycje okazywały się niekiedy wzajemnie sprzeczne. Wprowadzano rozluźnienie zasad pomocy publicznej, a jednocześnie zachęcano do reform ograniczających wydatki publiczne na systemy opieki społecznej, czego jednym ze skutków było osłabianie automatycznych stabilizatorów koniunktury w państwach członkowskich. Na przykład w ramach przeglądu jednolitego rynku Komisja (*Commission Staff...* 2008, s. 8–10) akcentowała potrzebę dokonywania reform systemów emerytalnych, polegających m.in. na częściowej komercjalizacji tych systemów i zmniejszeniu obciążeń budżetów państw członkowskich. W świetle narastających problemów finansów publicznych w Europie stawało się to coraz częściej podkreślanym celem Strategii Lizbońskiej. Propozycje przedkładane przez Komisję wyraźnie nawiązywały do liberalnej doktryny w naukach ekonomicznych. Podobne ukierunkowanie reform proponowano w odniesieniu do usług użyteczności publicznej (Grosse 2008b, s. 37–47), m.in. związanych ze służbą zdrowia i systemami zabezpieczenia socjalnego. Ich celem było zwiększenie komercjalizacji i urynkowania tych usług oraz zmniejszenie odpowiedzialności ze strony państwa i budżetów publicznych.

W dokumentach europejskich proponowane więc były rozwiązania mające ograniczyć wydatki społeczne i socjalne, a jednocześnie pojawiały się postulaty zwiększenia palety instrumentów walki z ubóstwem, poprawiających stan zatrudnienia i integracji społecznej. Rozluźniano zasady pomocy publicznej, a jednocześnie zachęcano

do reform finansów publicznych mających ograniczać wydatki publiczne. Wymienione sprzeczności w części były rezultatem nadzwyczajnej sytuacji kryzysowej, ale wynikały również z odmiennych koncepcji reform strukturalnych widocznych zarówno w dokumentach unijnych, jak i w propozycjach zgłaszanych przez rządy narodowe. Prowadziło to do słabości wdrażania celów lizbońskich i dowolnej interpretacji dokumentów unijnych przez państwa członkowskie (Meyer i in. 2007, s. 213).

Podstawowym problemem odnowionej Strategii Lizbońskiej pozostała kwestia nieskutecznych instrumentów jej wdrożenia. Zarówno Komisja, jak i Rada zalecały bardziej skrupulatne mechanizmy koordynowania polityk krajowych i monitorowania realizacji narodowych planów reform. Zachęcały państwa członkowskie do kontynuowania reform strukturalnych. Specjaliści zwracają uwagę, że po roku 2005 wprowadzono silniejsze mechanizmy koordynacyjne (m.in. przez zintegrowanie wytycznych dla polityki gospodarczej z wytycznymi dotyczącymi zatrudnienia) oraz opracowano – na wzór narodowych planów reform – Wspólnotowy Program Lizboński (por. Sulmicka 2008, s. 254–276). Ważnym instrumentem wsparcia realizacji strategii pozostaje polityka spójności. Wydaje się jednak, że są to instrumenty niewystarczające. Według ekspertów (por. Schelkle 2008; Pisani-Ferry, Sapir 2006; Meyer i in. 2007, s. 222–232) w dalszym ciągu brakuje bardziej wiążących mechanizmów koordynacji, a także zachęt finansowych, które ułatwiłyby realizowanie zapisów strategii, zwłaszcza przez kraje dysponujące mniejszymi możliwościami finansowymi. Jest to szerszy problem Unii, która dysponuje relatywnie bardzo małym budżetem. Dodatkowo okazuje się ona zbyt słabym instrumentem wsparcia dla realizowania strategicznych celów politycznych Unii, silnie obciążonym historycznymi decyzjami. Trudno na przykład doszukać się powiązania między wydatkami wspólnej polityki rolnej (około 36% budżetu UE na lata 2007–2013) a Strategią Lizbońską. Dlatego też *gros* kosztów realizowania celów lizbońskich spada na budżety krajowe, które nie zawsze mogą podołać realizacji ambitnych celów wspólnotowych.

Zawodzą także niektóre instrumenty regulacyjne Unii mające służyć wdrażaniu strategii. Jak



dotąd nie wprowadzono patentu wspólnotowego pomimo stawiania takiego celu przynajmniej od roku 2000. Nie udało się w pełni zrealizować zamierzeń dotyczących dyrektywy usługowej, a Komisja sygnalizowała trudności z odpowiednio szybkim wdrożeniem tego prawa w niektórych państwach członkowskich (*Sprawozdanie strategiczne...* 2007, s. 14). Z kolei inne kosztowne dla budżetów krajowych działania regulacyjne Unii (np. związane z ochroną środowiska) wprawdzie będą realizowały cele strategii gospodarczej UE, ale w niektórych państwach członkowskich mogą utrudnić wygenerowanie środków publicznych na stymulowanie badań rozwojowych. Inne regulacje unijne utrudniają wprowadzanie zachęt finansowych dla rozwoju działalności badawczo-rozwojowej w przedsiębiorstwach, co stanowi piętę achillesową gospodarki europejskiej. Poważnym ograniczeniem dla inwestycji w realizację strategii UE może się okazać konieczność zmniejszania długu publicznego w państwach członkowskich.

Podsumowując, należy zauważyć, że w ciągu dziesięciu lat realizacji Strategii Lizbońskiej nie udało się rozwiązać problemu nieskutecznych metod zarządzania. Podstawowym wyzwaniem – także z punktu widzenia Polski – jest więc kwestia poprawy efektywności. Jednym ze sposobów byłoby ściślejsze powiązanie priorytetów strategii z wydatkami budżetu UE. Ponadto motywację państw członkowskich do wdrażania strategii zwiększyłoby silniejsze związanie jej celów z krajowymi priorytetami rozwojowymi. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji w Polsce, gdzie według rankingów międzynarodowych poziom realizacji celów lizbońskich jest niski (por. Tilford, Whyte 2009, 2010, s. 11). Niezmiennym wyzwaniem dla strategii UE pozostają zmiany strukturalne w gospodarkach europejskich, w tym również w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Bardzo wyraźnie odbiegają one od niektórych wskaźników w porównaniu z pozostałymi częściami Europy, np. pod względem rozwoju innowacyjnej gospodarki oraz struktury źródeł energetycznych (są silnie oparte na węglu i zależne od dostaw surowców z Rosji). Eksperti szacują, że minimalne koszty związane z redukcją emisji CO<sub>2</sub> i dostosowaniem do zobowiązań unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego kształtują się w Polsce na poziomie 92 mld euro, co wy-

magaloby nakładów w wysokości około 1% PKB rocznie (od 2,5 mld w 2011 roku do około 7 mld euro w latach 2026–2030 – por. *Ocena...* 2009, s. 17). Dlatego pomoc ze strony UE wydaje się niezbędna, zarówno w formie regulacyjnej (okresy przejściowe dla polskich przedsiębiorstw), jak i finansowej związanej z niezbędnymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Dotyczy to również wsparcia UE w zakresie implementowania rozwiązań innowacyjnych do firm oraz prowadzenia prac badawczo-rozwojowych mających związek z energetyką i ekologią.

Tymczasem jedną z konsekwencji kryzysu jest słabnące zainteresowanie decydentów europejskich problemami Polski i innych słabiej rozwijających się członków Wspólnoty. Ich uwaga skupia się natomiast na kłopotach strefy euro oraz najbogatszych (i najbardziej wpływowych) państw „starej” Unii. Warto jednak zauważyć, że wspomniana tendencja pojawiła się już wcześniej w polityce europejskiej, a kryzys jedynie pogłębił i przyspieszył te procesy. Specjaliści wskazują (por. Sulmicka 2008, s. 274), że ewolucja Strategii Lizbońskiej wiąże się z osłabianiem modelu solidarnościowego nastawionego na pomoc dla najsłabszych krajów i stopniowe wzmacnianie modelu konkurencyjnego. Opiera się on na wspieraniu najlepiej rozwijających się ośrodków zgodnie z kryterium poprawy efektywności zainwestowanych zasobów i osiągania sukcesów na arenie międzynarodowej. Takie podejście przynosi korzyści przede wszystkim najwyższej rozwiniętemu państwu „starej” Unii i może relatywnie pogorszyć dotychczasowe warunki konwergencji krajów słabiej się rozwijających. Według ekspertów (por. Szlachta 2008b, s. 277–295) wspomniane tendencje obejmują również politykę spójności UE. Dotyczą zmniejszenia roli tradycyjnej polityki wyrównawczej na rzecz budowania siły konkurencyjnej, co zwiększa prawdopodobieństwo inwestycji europejskich w aglomeracjach miejskich i najbogatszych regionach.

Innym przykładem opisywanej tendencji jest promowany w Strategii Lizbońskiej rozwój tzw. piątej swobody dotyczącej przepływu wiedzy w Unii Europejskiej (*Wniosek...*, s. 10; *Sprawozdanie z realizacji...*, s. 7–8). W *Zielonej księdze na temat Europejskiej Przestrzeni Badawczej* (2007) Komisja skoncentrowała się na kwestiach związanych z poprawą mobilności

naukowców w skali transgranicznej, a zwłaszcza na „zrównoważeniu popytu i podaży naukowców”. Wskazała m.in. na zjawiska demograficzne, które prowadzą do niedoboru kadry naukowej w czołowych ośrodkach, a także trudności pozyskania specjalistów wysokiej klasy w strategicznych dla Unii Europejskiej kierunkach badań. Podejście Komisji do swobody przepływów wykwalifikowanej kadry naukowej podyktowane jest przede wszystkim dążeniem do stworzenia wolnego rynku badań naukowych w Europie. Zgodnie z tym podejściem Komisja proponuje oprócz zwiększania mobilności terytorialnej (zwłaszcza ponad granicami państw) także większe przepływy wykwalifikowanej kadry między sferą nauki a sektorem gospodarki. Takie podejście należy uznać za zbyt jednostronne (por. Grosse 2008a). Poprawa mobilności może wprawdzie polepszyć stan kadry naukowej, zwłaszcza w najlepszych ośrodkach, ale nie gwarantuje rozwiązania problemów dotyczących jakości kapitału ludzkiego w całej Europejskiej Przestrzeni Badawczej.

Problemem niezauważonym przez Komisję jest to, że „swobodny przepływ mózgów”, zwłaszcza do najlepszych ośrodków naukowych, sprzyja pogłębianiu się „drenażu mózgów” w słabszych lub mniej zasobnych krajach i ośrodkach naukowych. Komisja Europejska nie przedstawiła żadnych propozycji mających przeciwdziałać temu zjawisku. W *Zielonej księdze* nie ma więc instrumentów wzmacniających ośrodki naukowe w słabiej rozwijających się krajach lub mających znacząco mniejszy potencjał do rozwoju konkurencyjnych w skali międzynarodowych badań. Brak na przykład działań, które zapewniłyby dostęp do naukowców najwyższej klasy w takich ośrodkach, co bez wątpienia mogłoby podnieść ich poziom rozwoju, a jednocześnie poprawiłoby mobilność kadry naukowej w skali europejskiej. Jak się wydaje, omawiane braki *Zielonej księgi* są szczególnie istotne z polskiej perspektywy, a także innych nowych krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej. Jest to zresztą szerszy problem dotyczący europejskiej polityki innowacyjnej, związany z silnym wspieraniem badań naukowych najwyższej jakości, ale bez wystarczającego uwzględnienia tendencji do koncentracji tych badań w najwyższej rozwiniętych krajach i regionach. Skutkuje to rosnącym

dystansem między państwami i ośrodkami naukowymi najwyższej rozwiniętych a tymi najsłabszymi, w dużej części usytuowanymi w Europie Środkowo-Wschodniej. Warto przypomnieć, że w Unii istnieje bardzo wyraźny i utrzymujący się od wielu lat podział między krajami z północno-zachodniej a krajami z południowej i wschodniej części kontynentu w zakresie innowacyjnej gospodarki oraz inwestycji w badania rozwojowe (por. Kaczor 2010, s. 62–73; Padoan, Mariani 2006, s. 77–112; Borrás 2003, s. 61; Prange, Kaiser 2005, s. 241–263; Cappellin 2004, s. 207–225).

### Perspektywy Strategii „Europa 2020”

Propozycje Komisji Europejskiej (*Europa 2020... 2009*) dotyczące przyszłości Strategii Lizbońskiej po roku 2010 w dużym stopniu pokrywają się z wcześniejszymi działaniami omawianej strategii, zwłaszcza obejmującymi ostatni cykl jej realizacji w latach 2008–2010. Dowodzi to kontynuacji polityki europejskiej. Komisja odeszła jednak od wcześniejszej nazwy, proponując określenie: Strategia „Europa 2020”. Był to w dużym stopniu zabieg marketingowy, który miał związek z rozczarowującymi rezultatami realizacji Strategii Lizbońskiej w latach 2000–2010. Dzięki nadaniu nowej nazwy zamierzano wzbudzić zaangażowanie polityczne i społeczne wokół celów nowej strategii i usunąć negatywne skojarzenia związane ze Strategią Lizbońską. Zdaniem Komisji strategia gospodarcza Unii Europejskiej powinna być w dalszym ciągu zorientowana na te same dwa podstawowe cele, tj. zatrudnienie i wzrost gospodarczy. Jednocześnie oba powinny wzmacniać konkurencyjność gospodarki europejskiej na rynku globalnym, a także dostosowywać ją do wyzwań rysujących się w przyszłości. Zgodnie z przemówieniem przewodniczącego Komisji Europejskiej (Barroso 2009) do takich wyzwań należy m.in. kształtowanie ekologicznej gospodarki oraz integracja społeczna na rynkach pracy.

W dalszym ciągu widoczne są zasadnicze sprzeczności między celami nowej strategii. Świadczą o tym zalecenia Komisji dotyczące konsolidacji budżetowej w państwach członkowskich, którym towarzyszy rozległy pakiet proponowanych działań inwestycyjnych oraz zapobiegających biedzie i wykluczeniu społecz-

nemu. Bez wątplenia kryzys gospodarczy sprawił, że w nowej strategii silniej akcentowane są postulaty walki z ubóstwem oraz bezrobociem. Będą go realizować trzy spośród siedmiu tzw. flagowych projektów strategii (*Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, Europejski program walki z ubóstwem* oraz częściowo projekt *Młodość w drodze – Europa 2020...* 2009, s. 15, 21–22). Jednocześnie Komisja dostrzega podstawowy problem dla realizacji strategii, jakim będzie potrzeba konsolidacji fiskalnej w państwach członkowskich. Jest to związane z przekroczeniem kryteriów zadłużenia publicznego przewidywanych w traktatach i na dłuższą metę grozi destabilizacją systemu wspólnej waluty<sup>3</sup>. Dlatego w konkluzjach z jesienno-go szczytu Rady Europejskiej w 2009 r. podkreślono znaczenie rezygnacji z rozległych polityk stymulacyjnych (por. Rada 2009, s. 8). Także w propozycjach Komisji dotyczących przyszłej strategii wyraźnie wskazano na potrzebę zachowania Paktu Stabilności i Wzrostu oraz wprowadzenia konsolidacji fiskalnej (*Konsultacje...* 2009, s. 12). W związku z tym Komisja liczy się z możliwością ograniczenia wydatków publicznych w edukacji i pracach badawczych, przynajmniej w kilkuletniej perspektywie (ibidem, s. 3). Nie tylko utrudni to odbudowę międzynarodowej konkurencyjności gospodarki europejskiej, lecz także zmniejszy możliwości efektywnego realizowania celów nowej strategii UE. Dla Polski duże znaczenie ma to, że procesy konsolidacji fiskalnej będą zapewne skutkowały usztywnieniem stanowiska największych państw członkowskich w debacie budżetowej. Będą one niechętnie postulatami zwiększenia składki do budżetu UE, a także będą starały się w ściślejszy sposób powiązać wydatki Unii z potrzebami rozwojowymi własnych gospodarek.

Innego typu sprzecznością jest kontynuacja dążeń do poprawy funkcjonowania wspólnego rynku i stabilizacji makroekonomicznej strefy euro, którym towarzyszą liczne propozycje działań interwencyjnych, w tym dotyczące nowej polityki przemysłowej UE oraz zwiększonej ochrony tego przemysłu w relacjach zewnętrznych.

<sup>3</sup> Prognozowany deficyt budżetów państw członkowskich UE sięgnie w roku 2010 wysokości 7,5% PKB. Por. *Excessive Deficit...* 2009.

Z jednej strony chodzi o poprawę funkcjonowania jednolitego rynku, a zwłaszcza szersze objęcie wolną konkurencją rynku usług w Europie. Komisja deklaruje przeciwdziałanie wszelkim tendencjom protekcyjnym wśród państw członkowskich. Zamierza monitorować i ograniczać pomoc publiczną, która została zwiększona w okresie kryzysu gospodarczego. Postulat ten wspierają również czołowi europejscy eksperci (por. Sapir 2009, s. 14). Tworzenie sprzyjającego klimatu dla przedsiębiorczości oznacza potrzebę dalszego ograniczania obciążeń biurokratycznych dla firm oraz wprowadzanie ułatwień, np. związanych z założeniem nowych przedsiębiorstw. Komisja zaleca kontynuowanie prac nad tworzeniem nowej regulacji, która będzie odpowiadała na potrzeby biznesu (*Better regulation*). Inne dokumenty europejskie (por. *Council Conclusions...* 2009, s. 2) wskazują dodatkowo na potrzebę wprowadzenia regulacji sprzyjających podejmowaniu działań proekologicznych lub energooszczędnych, np. w sferze podatkowej.

Z drugiej strony celem Strategii „Europa 2020” jest wzmacnianie przewagi konkurencyjnej europejskiego biznesu na rynkach międzynarodowych. Głównym instrumentem UE ma być „projekt flagowy” *Polityka przemysłowa w erze globalizacji*. Chodzi m.in. „o restrukturyzację sektorów znajdujących w trudnej sytuacji w kierunku działalności dobrze rokujących na przyszłość”, w tym wprowadzanie nowoczesnych technologii i metod produkcyjnych (*Europa 2020...* 2009, s. 19–20). Celem będzie również promowanie strategicznych kierunków przemysłowych, związanych m.in. z polityką kosmiczną, telekomunikacją i bezpieczeństwem (głównym przykładem może być projekt Galileo – tworzący europejski system nawigacji satelitarnej). Warto zauważyć, że nowa polityka przemysłowa UE w mniejszym stopniu kładzie nacisk na obronę mechanizmów wolnorynkowych, w tym związanych z pogłębianiem konkurencji na wspólnym rynku, w większym zaś kieruje się w stronę aktywnego wspierania przemysłu europejskiego, w tym również największych koncernów (dotąd tolerowana była pomoc publiczna jedynie dla małych i średnich przedsiębiorstw, uznawana za neutralną dla konkurencji na rynku wewnętrznym UE). Jest to przejaw słabnięcia znaczenia idei liberalnych w Europie i wzrasta-

jącej roli protekcyjizmu (lub nawet nacjonalizmu ekonomicznego). Dość dobrze widoczne jest to w założeniach nowego podejścia do polityki zewnętrznej obecnej w Strategii „Europa 2020”. Chodzi o zapewnienie jak najkorzystniejszych warunków gospodarczej ekspansji na rynkach zewnętrznych dla europejskich przedsiębiorstw, w tym przez zwiększanie dostępu do rynków zbytu, przenoszenie europejskich regulacji prawnych do prawa międzynarodowego (lub do krajów będących partnerami gospodarczymi UE – ibidem, s. 25–27). Celem tej polityki ma być również likwidowanie nierównowagi w stosunkach handlowych Europy z niektórymi krajami, a także promowanie regulacji dotyczących pakietu energetyczno-klimatycznego w środowisku międzynarodowym.

Istotne znaczenie dla nowej polityki przemysłowej UE będzie miała ekologia, a także wprowadzanie technologii, które pozwalają ograniczyć wykorzystanie zasobów naturalnych i mogą służyć ochronie środowiska. Idee ekologiczne są w ostatnich latach jednymi z najważniejszych koncepcji jednoczących społeczeństwa „starego kontynentu” oraz wyróżnikiem Europy w polityce międzynarodowej (szerzej: Scheipers, Sicurelli 2007, s. 435–457). Jednocześnie mają one duże znaczenie dla poprawy konkurencyjności gospodarki europejskiej na rynkach światowych. Chodzi m.in. o to, aby zainicjować w skali globalnej odpowiednie proekologiczne regulacje i standardy jakościowe, które nie tylko będą stanowiły reakcję na zmiany klimatyczne, lecz także będą korzystne dla ekspansji gospodarczej UE. Duża część europejskich krajów jest bowiem liderem zarówno pod względem innowacji ekologicznych, jak i ich implementacji do przedsiębiorstw. Stawia to wspomniane kraje i podmioty gospodarcze w korzystnej pozycji wobec tych, które dotąd nie wprowadziły kosztownych zmian proekologicznych. Ponadto kolejne inwestycje (w tym finansowane ze środków publicznych) mogą przyczynić się do dalszej restrukturyzacji firm europejskich i poprawić ich konkurencyjność międzynarodową. Oprócz wymienionego wcześniej projektu dotyczącego polityki przemysłowej, realizacją tego celu służyć będzie „projekt flagowy”: *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*. Wspomniany projekt będzie również realizował istotne cele polityki

energetycznej UE związane z ochroną zasobów naturalnych i zmniejszeniem emisji zanieczyszczeń oraz dotyczące zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego w Europie.

Także inne kierunki działań Strategii „Europa 2020” stawiają sobie za cel poprawę konkurencyjności gospodarki UE. Najważniejszy jest tutaj „projekt flagowy”: *Unia innowacji*. Chodzi o dokończenie procesu tworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej, w tym zwiększenie swobody przepływu kadry naukowej w Europie. Obejmuje to również wprowadzenie patentu wspólnotowego oraz wzrost inwestycji dotyczących rozwoju infrastruktury i badań rozwojowych. Komisja postuluje zintensyfikowanie działań mających na celu kreowanie nowoczesnych technologii oraz ich wprowadzanie do przedsiębiorstw. Podkreśla znaczenie rewolucji w zakresie technologii telekomunikacyjnych (w ramach gospodarki cyfrowej) i potrzebę ich zastosowania do poprawienia konkurencyjności. Istotnym kierunkiem działań badawczo-rozwojowych i innowacyjnych powinny być technologie ekologiczne i energetyczne. Omawiany kierunek rozwoju europejskiej gospodarki mają też promować działania zwiększające umiejętności na rynku pracy, wzmacniające systemy edukacyjne oraz zapewniające większą mobilność studentów w UE. Zgodnie z wcześniejszymi postulatami Strategii Lizbońskiej w dalszym ciągu istotnym postulatem jest wspieranie modelu *flexicurity*, który łączy elastyczność rynków pracy z zapewnieniem minimalnych standardów socjalnych. Został on uzupełniony o postulat propagowania mobilności zatrudnienia między poszczególnymi rynkami pracy w Europie.

Dyskusja na temat przyszłości Strategii Lizbońskiej po roku 2010 wyraźnie pokazała, że poszczególne kraje mają swoje preferencje w odniesieniu do szczegółowych aspektów merytorycznych, które wynikają z cech strukturalnych ich gospodarek, wewnątrz krajowej debaty publicznej, a także interesów ekonomicznych i społecznych. Stanowisko narodowe jest niejednokrotnie konsekwentnie powtarzane przy okazji dyskusji nad kolejnymi odsłonami tej strategii, jak również jest spójne z innymi działaniami podejmowanymi na arenie europejskiej (np. dyskusją budżetową lub na temat przyszłości polityki spójności UE).

Na przykład państwa skandynawskie od wielu lat aktywnie kształtują główne kierunki Strategii Lizbońskiej, dzięki czemu stały się niekwestionowanym liderem w tym zakresie. Potwierdzają to rankingi międzynarodowe dotyczące wdrażania celów lizbońskich (por. Tilford, Whyte 2009, 2010; Heise 2009). Świadczy o tym również to, że strategia została w ogromnym stopniu ukształtowana właśnie przez propozycje tych państw i zgodnie z funkcjonującym w nich modelem rozwoju społeczno-gospodarczego (por. Katzenstein 1985; Campbell, Pedersen 2007, s. 307–332). Opiera się on na wysoko innowacyjnej gospodarce, świetnie wykształconych zasobach pracy i wrażliwości na kwestie społeczne, w tym również związane z integracją słabszych grup społecznych na rynku pracy. Jednocześnie wspomniane kraje od lat lansują w Europie zrównoważony rozwój gospodarczy, tj. szanujący zasoby przyrodnicze. Intensywnie rozwijają sektory gospodarcze i powiązane z nimi nowoczesne technologie, które mają zastosowanie ekologiczne. Są to sektory, w których wspomniane państwa zbudowały silną międzynarodową markę eksportową. Z tych przyczyn promują rozwój swobodnej wymiany gospodarczej na świecie, a także upowszechniają własne standardy, w tym również związane z ochroną przyrody. Zarówno Szwecja (por. *Eco-efficient...* 2009, s. 1–2), jak i Dania (*Reflections...* 2009, s. 4) akcentowały potrzebę wzmocnienia wymiaru zewnętrznego w Strategii Lizbońskiej po roku 2010. Postulowały rozwój liberalnych zasad handlu międzynarodowego, jak również krzewienie unijnych standardów ekologicznych i społecznych. Podkreślały potrzebę ochrony swobód na jednolitym rynku europejskim, zagrożonych przez interwencjonizm władz publicznych w okresie kryzysu gospodarczego. Oba kraje intensywnie wspierały ekologiczny rozwój gospodarki i energetyki, a zwłaszcza potrzebę wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technologicznych powiązanych z oszczędnością i odnawialną energią.

Nie dziwi, że w prezentowanych stanowiskach wspierały zasadę *flexicurity*, która łączy elastyczność rynków pracy z zapewnieniem minimalnych standardów socjalnych. Jest to bowiem kombinacja wynaleziona w Danii (Madsen 2006, s. 323–355), następnie została przeniesiona do innych państw europejskich i do dokumentów Strategii

Lizbońskiej. Kraje skandynawskie od lat wspierają również inwestycje w kapitał ludzki oraz działania związane z integracją i spójnością społeczną. W tym celu sugerują m.in. instrumenty polityki prorodzinnej, które umożliwią bardziej swobodne łączenie obowiązków domowych z zawodowymi. W stanowisku wobec strategii UE Dania postulowała zmiany w polityce imigracyjnej w kierunku silniejszego przyciągania najbardziej pożądanych na rynku pracy zasobów ludzkich, a jednocześnie gwarantujących ochronę wysokich standardów płacowych utrzymywanych w tym kraju (*Denmark's non paper...*, s. 2). W podobnym duchu oba państwa wspierały wprowadzenie tzw. piątej swobody na wspólnym rynku, związanej z przepływem wiedzy i specjalistów między krajami członkowskimi. Jest to korzystne dla rozwiniętych gałęzi przemysłu technologicznego w obu krajach, które potrzebują wykwalifikowanych pracowników i naukowców. Z podobnych przyczyn konsekwentnie wspierają rozwój unijnej polityki innowacyjnej w centrach doskonałości, a więc najlepszych w Europie ośrodkach badawczych (*Swedish...*, s. 5). Instytucje badawcze z tych krajów od wielu lat są beneficjentami wspomnianej polityki.

Także inne państwa prezentowały stanowisko wobec strategii UE w bezpośrednim nawiązaniu do krajowych uwarunkowań i interesów społeczno-gospodarczych oraz zgodnie z tradycyjnymi preferencjami w polityce europejskiej. Na przykład Wielka Brytania jest znana z silnie liberalnego nastawienia w polityce gospodarczej. Nic więc dziwnego, że w stanowisku wobec przyszłości strategii kładła nacisk na ograniczanie protekcyjizmu i nadmiernej pomocy publicznej na jednolitym rynku, a także w relacjach zewnętrznych UE (*A Successor...* 2009, s. 1, 5). Z tych samych powodów wspierała konsolidację finansów publicznych w państwach członkowskich w odniesieniu do wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu (pomimo że sama nie jest członkiem strefy euro). Zgodnie z wieloletnią praktyką polityki europejskiej jest niechętna wzrostowi wydatków budżetowych UE, a więc również zwiększaniu inwestycji europejskich na cele strategii UE. Preferuje natomiast działania regulacyjne, w tym zwłaszcza w nawiązaniu do opracowanej na Wyspach Brytyjskich koncepcji wysokiej jakości regulacji,

która jest korzystna dla rozwoju przedsiębiorczości (*better regulation* – Radaelli 2007, s. 190–207). Wielka Brytania jest niechętna dalszemu rozwojowi metody wspólnotowej. W odniesieniu do polityk gospodarczych i społecznych domaga się pozostawienia daleko posuniętej autonomii państw członkowskich lub renacjonalizacji niektórych polityk UE, zwłaszcza redystrybucyjnych. W odniesieniu do Strategii „Europa 2020” wspierała silną decentralizację zarządzania w gestii rządów narodowych i była niechętna wzmacnianiu roli Komisji Europejskiej. Dlatego popierała utrzymanie jako wiodącej dla strategii otwartej metody koordynacji. Proponowała nawet zwiększenie roli państw członkowskich, m.in. przez wyraźne przekazanie im własności (*ownership*) procesu politycznego związanego z realizacją strategii, jak również przez określanie narodowych wskaźników dotyczących jej wdrażania. Postulowała także osłabienie monitoringu prowadzonego przez Komisję Europejską w zakresie realizacji celów strategii przez państwa członkowskie (*A Successor...* 2009, s. 8–9).

Stanowisko Austrii wobec przyszłości Strategii Lizbońskiej również nawiązywało do krajowych uwarunkowań gospodarczo-społecznych, a więc było zorientowane zgodnie z własnym rozumieniem interesów w polityce europejskiej. Widoczny był jednak zasadniczo odmienny punkt widzenia niż w przypadku Wielkiej Brytanii. Austria ma silnie rozwinięte socjaldemokratyczne poglądy na gospodarkę rynkową i rozbudowany system zabezpieczeń społecznych. Dlatego była zaniepokojona postulatami zwiększenia oszczędności fiskalnych w Europie, które mogą osłabić krajowy system bezpieczeństwa socjalnego. Zwróciła uwagę, że pełni on funkcję automatycznych stabilizatorów koniunktury w okresie spowolnienia gospodarczego (por. *The Post-2010...* 2009, s. 1). Była również niechętna propozycjom zwiększenia elastyczności i deregulacji na rynku pracy. Zamiast tego proponowała harmonizację podatkową w celu wyeliminowania dumpingu ze strony krajów mających niższe koszty zatrudnienia (takich jak Polska). Również w relacjach zewnętrznych postulowała „ochronę europejskich interesów i standardów socjalnych”, m.in. w celu utrzymania „godnego” wynagrodzenia. Wspierała propozy-

cje dotyczące zwiększenia integracji społecznej na rynkach pracy.

Innym przykładem kraju mającego od dłuższego czasu odmienne od brytyjskiego stanowisko w polityce europejskiej jest Hiszpania. Dotyczy ono przede wszystkim wydatków budżetu UE. Hiszpania postulowała bowiem silniejsze wykorzystanie funduszy europejskich do realizacji celów lizbońskich (*A Model...* 2009, s. 10). Ponadto Hiszpanie wspierali propozycje wzmocnienia roli Komisji Europejskiej w realizacji (a zwłaszcza monitoringu) strategii. Proponowali rozbudowę Wspólnotowego Programu Lizbońskiego po roku 2010. Ponieważ Hiszpania (podobnie jak Polska) ma stosunkowo niski potencjał innowacyjności i badań rozwojowych, dlatego sugerowała zwiększone wykorzystanie funduszy UE do rozwoju innowacyjnej gospodarki. Popierała również wzmocnienie wymiaru zewnętrznego strategii UE, co wiąże się m.in. z silnie rozwiniętymi kontaktami handlowymi z Ameryką Łacińską.

Strategia „Europa 2020” stwarza wiele szans rozwojowych zarówno w skali całej UE, jak i dla Polski. Pojawiają się również pewne rodzaje ryzyka, zwłaszcza dotyczące przyszłości kolejnego budżetu wieloletniego Wspólnoty oraz polityki spójności. W debacie prowadzonej na ten temat w Polsce szczególnie mocno widoczny był wątek dotyczący niewystarczającego uwzględnienia w projekcie strategii potrzeb rozwojowych nowych krajów członkowskich. Chodziło zwłaszcza o inwestycje w infrastrukturę podstawową, np. komunikacyjną<sup>4</sup>. Postulaty polskiej strony zostały w dużym stopniu uwzględnione i do strategii dodano liczne odwołania dotyczące promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także rozwoju infrastruktury, „która przyczyni się do powodzenia nowej strategii” (*Konkluzje...* 2010, s. 4). Polskiemu rządowi nie udało się jednak wprowadzić do strategii specjalnego wskaźnika, który pokazywałby stopień rozwoju infrastruktury w UE (ibidem, s. 2).

W trakcie krajowej dyskusji na temat nowej strategii gospodarczej UE pojawił się także inny argument dotyczący przyszłości polityk europejskich, choć niestety nie był on zbyt silnie

<sup>4</sup> Por. wypowiedź J. Lewandowskiego cytowana w tekście: Bielecki (2010); także Niklewicz, Bielecki (2010).

akcentowany w wypowiedziach polskich polityków. Chodzi o niebezpieczeństwo podziału między działaniami Unii na te skierowane na rozwój innowacyjnej gospodarki, które będą skoncentrowane w najlepiej rozwijających się krajach i regionach UE, oraz te, które dotyczą podstawowej infrastruktury i będą skoncentrowane w najslabiej rozwiniętych obszarach Wspólnoty. Strategia „Europa 2020” służyłaby wówczas skoncentrowaniu wydatków UE na nowoczesne technologie w najbardziej konkurencyjnych ośrodkach „starej” Unii. Wzmocniłaby w związku z tym występujący obecnie w Europie dualizm między krajami mającymi zaawansowane technologicznie i innowacyjne gospodarki oraz tymi, które są głównie importerami kapitału oraz konsumentami zewnętrznej produkcji i usług. Udział tych drugich w rozwoju innowacyjnej gospodarki europejskiej ma wybitnie ograniczony zasięg, najczęściej do kilku ośrodków współpracujących w sposób „wyspowy” z resztą kontynentu (tj. bez większego znaczenia dla rozwoju krajowych gospodarek). Wspomniane kraje są również rezerwuarem dość dobrze wykształconych zasobów pracy i personelu naukowo-badawczego dla zewnętrznych ośrodków. Przykładem działań Strategii „Europa 2020” mogących wzmocnić tego typu zjawiska jest próba zwiększenia mobilności studentów i młodych pracowników naukowych w Europie. Ponadto strategia wzmocnia dotychczasowe sposoby dystrybucji środków UE na działania innowacyjne zgodne z zasadą konkurencyjności, a więc w ośrodkach dających gwarancje osiągnięcia najlepszych efektów w skali światowej<sup>5</sup>. Opisywane tendencje polityczne są zgodne z wcześniej obserwowaną ewolucją Strategii Lizbońskiej (Sulmicka 2008, s. 274), która polegała na ograniczaniu solidarności wobec najslabszych obszarów Wspólnoty na rzecz wspierania przede wszystkim konkurencyjności najlepiej rozwiniętych ośrodków.

Inną konsekwencją omawianego scenariusza byłoby podwójne ograniczenie polityki spójności: po pierwsze, jedynie do najslabiej rozwijających się państw (i regionów) UE, po drugie, jedynie do tradycyjnych działań związanych z rozwojem infrastruktury podstawowej i pomo-

cy społecznej. Osłabienie polityki spójności może być również związane z innym zjawiskiem towarzyszącym dyskusji nad przyszłością strategii UE, a mianowicie rosnącym przekonaniem, że priorytety strategii znacznie efektywniej realizuje się w układzie sektorowym niż regionalnym (por. Szlachta 2008a, s. 297–310; 2007, s. 30–37). Podważa to sens podejmowania zdecentralizowanych działań regionalnych w ramach polityki spójności UE, w tym również potrzeby wspierania rozwoju w najslabszych europejskich regionach. Na to nakłada się wzrastająca w okresie dekonjunkury gospodarczej niechęć najbogatszych członków Unii do finansowania wydatków budżetu UE oraz pragnienie skoncentrowania polityk europejskich na własnych problemach. W ten sposób ostatni kryzys gospodarczy pogłębił napięcie występujące między krajami centralnymi i peryferyjnymi w UE, co znalazło odbicie w Strategii „Europa 2020”.

Na zakończenie rozważań na temat nowej strategii gospodarczej UE należy zauważyć, że w niewielkim stopniu zmieniono dotychczasowe mechanizmy zarządzania. Komisja usilnie zabiegała, aby powiązać reformę unijnego budżetu z celami nowej strategii. Postulowała wzmocnienie politycznego przywództwa nad implementacją strategii w państwach członkowskich i zwiększenie współwłasności (*ownership*) procesu lizbońskiego, m.in. o partnerów społecznych i obywatelskich (por. na ten temat Mettler 2008, 2009). Komisja dążyła do wzmocnienia swoich kompetencji w zakresie monitoringu realizacji strategii, w tym przez bardziej precyzyjne określanie wskaźników i zobowiązań ze strony państw członkowskich (*Non-paper...* 2010, s. 7–8). W dokumencie przyjęto pięć nadrzędnych wytycznych w skali europejskiej<sup>6</sup>. Komisja

<sup>6</sup> Są to: (1) wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata powinien wynosić 75%; (2) na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczyć 3% PKB Unii; (3) należy osiągnąć cele pakietu „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to ustalenia na forum międzynarodowym); (4) liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie; (5) liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln. Por. *Komunikat Komisji...* 2010, s. 5.

<sup>5</sup> Takie zasady przyświecają m.in. budowaniu Europejskiej Przestrzeni Badawczej. Szerzej: Grosse (2008a).

zapropowała również zwiększenie własnych kompetencji w zakresie koordynowania implementacji celów strategii przez państwa członkowskie, m.in. poprzez zalecenia strategiczne formułowane w odniesieniu do wybranych zagadnień tematycznych, w tym szczegółowych wytycznych dotyczących rozwiązywania problemów makroekonomicznych i związanych z poprawą zatrudnienia. W przypadku braku odpowiedniej reakcji ze strony państwa członkowskiego Komisja przewiduje możliwość wystosowania ostrzeżenia (*Europa 2020...* 2009, s. 31–32). W wyniku kryzysu w strefie euro wzmocniono mechanizmy koordynacji polityk gospodarczych w UE. Zmierzają one przede wszystkim do przestrzegania kryteriów fiskalnych obowiązujących w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Przyspieszono procedury nakładania sankcji, ich automatyzm, jak również zwiększono skalę kar finansowych w przypadku nieprzestrzegania tych kryteriów. Wprowadzono ściślejszy monitoring polityk budżetowych rządów oraz ich działań mających na celu reformy strukturalne finansów publicznych. Pozostałe mechanizmy zarządzania pozostały w zasadzie niezmienione, co oznacza, że opierają się one nadal na stosunkowo mało skutecznej otwartej metodzie koordynacji, a główny ciężar implementacji i finansowania strategii pozostawiono rządowi narodowemu. Przykładem stosowania nowych mechanizmów zarządzania gospodarczego jest wprowadzenie kryteriów w zakresie konkurencyjności gospodarczej i innych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich. Będą one monitorowane przez instytucje europejskie, jednak rozwiązanie tych problemów pozostawiono w całości polityce gospodarczej poszczególnych państw. Gdyby jednak któryś rząd miał kłopoty z tym zadaniem, Rada może nałożyć grzywnę w wysokości 0,1% PKB. Jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę, że słabiej rozwijające się i pogrążone w kryzysie finansowym państwa peryferyjne UE nie będą mogły podołać samodzielnie takiemu wyzwaniu

## Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było porównanie doświadczeń Strategii Lizbońskiej z dyskusją europejską wokół nowej Strategii „Europa

2020”. Widoczne są silne tendencje historyczne w polityce europejskiej, a zmiany – wywołane najczęściej uwarunkowaniami zewnętrznymi – mają charakter ewolucyjny, jednak nie wpływają na zasadniczą poprawę efektywności implementacji strategii UE. Widać pewne korekty dotyczące zarządzania i dość ograniczone, stopniowe zmiany w priorytetach merytorycznych. Z tego punktu widzenia Strategia „Europa 2020” nie wyznacza przełomu, ani w zakresie zarządzania, ani ukierunkowania przyszłych polityk europejskich.

W dokumencie kontynuowane są trzy zasadnicze trendy w polityce unijnej, które odpowiadają za niską skuteczność strategii gospodarczej UE. Po pierwsze, widoczne są różnice ideowe i programowe w podejściu do tej strategii. Są one zakorzenione w odmiennych doktrynach ekonomicznych i różnicach systemów gospodarczych w poszczególnych państwach członkowskich (różnych modelach europejskiego kapitalizmu). Dotyczy to przede wszystkim konfliktu między niektórymi liberalnymi receptami ekonomicznymi a postulatami Europejskiego Modelu Społecznego, zaczerpniętymi z systemów koordynacyjnych. Przykładem mogą być różnice między postulatami broniącymi wolnego rynku a rosnącymi na znaczeniu wskutek kryzysu gospodarczego działaniami interwencjonistycznymi i protekcyjnymi, zwłaszcza w relacjach z pozaeuropejską konkurencją. Widać również sprzeczności między dążeniem do stabilizacji fiskalnej w Europie (zwłaszcza w krajach strefy euro) a chęcią pobudzania wzrostu gospodarczego i przyspieszenia inwestycji strukturalnych niezbędnych dla poprawy międzynarodowej konkurencyjności UE.

Po drugie, stale widoczne jest wykorzystywanie strategii gospodarczej Unii przez państwa członkowskie do maksymalizowania interesów rozwojowych. Niektóre kraje starają się wykorzystać tę strategię do przeniesienia własnych rozwiązań systemowych do innych krajów lub do polityk europejskich (i regulacji UE). Takie postępowanie jest niejednokrotnie korzystne dla krajowych podmiotów gospodarczych. Pozwala im funkcjonować w znanym sobie otoczeniu instytucjonalnym, a także odnosić korzyści konkurencyjne względem przedsiębiorstw, które muszą dopiero ponieść koszty dostosowania się do nowych in-



stytucji. Warto przy tym zauważyć, że w literaturze przedmiotu (por. Smith 2005; Callaghan, Höpner 2005; Meyer i in. 2007; Cooley 2005) transfer krajowych regulacji prawnych za granicę uznaje się za jeden z mechanizmów uzyskiwania przewagi w stosunkach międzynarodowych. Jest to praktyka od dawna funkcjonująca na wspólnym rynku, której konsekwencją jest silna rywalizacja instytucjonalna między krajami członkowskimi oraz próby wprowadzenia do prawa unijnego rozwiązań stosowanych w krajowym prawie gospodarczym.

Kryzys gospodarczy pogłębił omawiane tendencje. Dominujące do tej pory liberalne nastawienie do wspólnego rynku było korzystne dla wielu państw członkowskich w rywalizacji wewnątrz europejskiej, a zwłaszcza ekspansji gospodarczej na obszar nowych członków Wspólnoty lub do słabiej rozwijających się krajów peryferyjnych. Jednak w obliczu rosnącej rywalizacji z przedsiębiorstwami azjatyckimi traciło na znaczeniu. Dlatego w dyskusji nad nową Strategią „Europa 2020” coraz wyraźniej słychać było postulaty wsparcia przemysłu europejskiego i zwiększenia jego ochrony w relacjach zewnętrznych. Europa coraz większą wagę przykładła również do poprawy konkurencyjności gospodarczej przez zmianę regulacji międzynarodowych, w tym zwłaszcza promowanie pakietu energetyczno-klimatycznego. Pogłębiły się również napięcia w zakresie interpretacji celów Strategii „Europa 2020” między krajami centralnymi oraz peryferyjnymi (o niższym poziomie rozwoju) w UE. Jest to związane z tym, że decydenci europejscy w coraz większym stopniu skupiają się na problemach strefy euro i największych państw „starej” Unii, a problemy nowych członków Wspólnoty traktują jako drugoplanowe.

Po trzecie, kontynuowany jest sposób zarządzania nową strategią, opierający się na otwartej metodzie koordynacji. Jest ona w niewystarczającym stopniu wspierana przez działania regulacyjne i redystrybucyjne UE. Budżet Unii jest zbyt ograniczony, a ponadto w zbyt małym stopniu skierowany na realizację celów strategii gospodarczej UE. Problemem jest zwłaszcza niewystarczające wsparcie tego budżetu dla realizacji celów strategii w krajach słabiej rozwijających się i odległych od europejskich centrów gospodarczych. Możliwości inwestycyjne tych

krajów są najczęściej zbyt skromne, aby samodzielnie uporać się z problemami rozwojowymi i skutecznie realizować cele Strategii „Europa 2020”. Widoczna jest jednocześnie nasilająca się rywalizacja o środki budżetowe UE, czego przejawem jest dyskusja o przyszłości polityki spójności UE. Najpierw Strategia Lizbońska, a później również Strategia „Europa 2020” w coraz większym stopniu skupia się na wspieraniu konkurencyjności, mniejszą wagę przywiązując do solidarnościowego modelu rozwoju zjednoczonej Europy. Takie podejście przynosi korzyści przede wszystkim najwyższej rozwiniętym państwom Unii i może relatywnie pogorszyć dotychczasowe warunki konwergencji krajów słabiej się rozwijających.

Zmiany polityki europejskiej w obliczu kryzysu nie zmiierzają więc w kierunku zasadniczego wzmocnienia instrumentów implementujących strategię gospodarczą UE. Nie powstają nowe instytucje koordynacyjne ani regulacje. Niewielkie są szanse na gruntowne zwiększenie unijnego budżetu. Zamiast tego występuje silniejsza presja na zagospodarowanie dotychczasowych instrumentów Wspólnoty zgodnie z interesami najbardziej wpływowych i najbogatszych państw członkowskich. Podstawowym problemem integracji europejskiej w sferze gospodarczej pozostaje brak odpowiednio silnego rządu centralnego (federalnego), który odpowiadałby za wprowadzanie zmian strukturalnych w gospodarce UE i dysponował odpowiednimi instrumentami fiskalnymi pozwalającymi na rozwiązywanie problemów zarówno w krajach centralnych, jak i usytuowanych peryferyjnie. Nie widać w najbliższym czasie politycznych możliwości wprowadzenia w Europie tak daleko idących zmian ustrojowych. Natomiast obecny system polityczny w sytuacji pogorszenia koniunktury ekonomicznej w coraz większym stopniu preferuje interesy najbardziej wpływowych członków Wspólnoty.

## Bibliografia

*A model of sustainable growth based on the knowledge economy, respect for the environment, and social Progress* (2009). Non-paper by Spain on the future of the Lisbon Strategy post-2010, 7.4.2009.

*A Successor to the Lisbon Strategy* (2009). UK non-paper. London 2009.

Amable B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.

*Annual Report on the Euro Area 2009, European Economy 6/2009* (2009). Brussels: European Commission.

Barroso J.M.D. (2009). *European Council: Introductory Statement of President Barroso*, SPEECH/09/510.

Bielecki T. (2010). „Unia w 2010 r.: powszechne zatrudnienie i oszczędności energii”, *Gazeta Wyborcza*, 3 marca.

Bieliński J. (2005). *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*. Warszawa: CeDeWu.

Borrás S. (2003). *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Callaghan H., Höpner M. (2005). „European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization”, *Comparative European Politics*, t. 3, nr 3, s. 307–332.

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2007). „The Varieties of Capitalism and Hybrid Success. Denmark in the Global Economy”, *Comparative Political Studies*, t. 40, nr 3, s. 307–332.

Cappellin R. (2004). „International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement”, *International Social Science Journal*, nr 180, s. 207–225.

Commission Staff Working Document (2008). *The Single Market Review: one year on*. Brussels, 16.12.2008, SEC(2008) 3064.

Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, COM(2008) 800. Brussels, 26.11.2008.

Cooley A. (2005). *Logics of Hierarchy*. Ithaca–London: Cornell University Press.

*Council Conclusions. Towards Sustainability: Eco-Efficient Economy in the context of the post 2010 Lisbon Agenda and the EU Sustainable Development Strategy*, 2968<sup>th</sup> Environment Council meeting, Luxembourg, 21 October 2009.

*Denmark's non-paper. Reflections on the Lisbon Strategy for Growth and Jobs Beyond 2010*. Copenhagen, 30.03.2009.

Dierx A., Ilzkovitz F. (2006). „Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy”, w: S. Mundschien, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru (red.), *Competitiveness and Growth in Europe*, INFER Advances in Economic Research, t. 1. Cheltenham: Edward Elgar.

*Europa 2020* (2008). *Non paper on the Lisbon Strategy for Growth and Jobs after 2010*, European Commission, 22 listopada.

*Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikro-kredytów dla wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia* (2007). Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 708 wersja ostateczna, Bruksela, 13 listopada.

*Excessive Deficit Procedure steps: the Stability and Growth Pact as the anchor for fiscal exit strategies* (2009). IP/09/1694. Brussels, 11 November 2009.

*Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok* (2004). Brussels: European Commission.

Fioretos O. (2001). „The Domestic Sources of Multilateral Preferences: Varieties of Capitalism in the European Community”, w: P. Hall, D. Soskice (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford–New York: Oxford University Press.

Giddens A. (2000). *The Third Way and Its Critics*. London: Polity Press.

Grosse T.G. (2005). *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, nr 34.

Grosse T.G. (2008a). *Ekspertyza ISP na temat Zielonej księgi: Europejska przestrzeń badawcza – nowe perspektywy*. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, <http://www.isp.org.pl/?v=page&cid=624&ln=pl>, 30.03.2010.

Grosse T.G. (2008b). „Europa dla obywateli – wokół jakości i dostępności usług użyteczności publicznej”, *Dialog*, nr 4 (21), s. 37–47.

Grosse T.G. (2008c). *Europa na rozdrożu*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Grosse T.G. (2010). „Kulturowe podstawy różnicowań kapitalizmu w Europie”, w: J. Kochanowicz, M. Marody (red.), *Gospodarka i kultura*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Hall P., Soskice D. (red.) (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford–New York: Oxford University Press.

Heise M. (2009). *European Growth and Jobs Monitor 2009. Indicators for Success in the Knowledge Economy*. Frankfurt: Allianz Economic Research & Development, The Lisbon Council.

Kaczor M. (2010). *Raport z wykonania Strategii Lizbońskiej za rok 2009*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.

Kaliszok E. (2009). *Problemy i działania anty-kryzysowe Unii Europejskiej*, w: J. Kotyński (red.), *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2008–2009. Raport Roczny*, Warszawa: Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur.

Katzenstein P.J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.

*Kluczowe sprawozdanie Komisji: odnowiona strategia lizbońska na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przynosi efekty, ale UE musi kontynuować reformy, by sprostać wyzwaniom ery globalizacji* (2007), IP/07/1892, Bruksela, 11 grudnia.

*Komunikat „Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego”*, przyjęty 17 grudnia 2008 r., Dz.Urz.UE C 16, 22.01.2009.

*Komunikat zmieniający tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa, ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego*, 25.2.2009, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/atf\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/atf_pl.pdf), 9.07.2009.

*Komunikat Komisji: Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010). Bruksela: Komisja Europejska, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, 3 marca.

*Konkluzje Prezydencji* (2008). *Rada Europejska w Brukseli 13–14 marca 2008 r.*, Rada Unii Europejskiej, 7652/08, Bruksela, 14 marca 2008 r.

*Konkluzje, Rada Europejska 25–26 marca 2010 r.* (2010). Bruksela: Sekretariat Generalny Rady, EUCO 7/10, 26 marca 2010 r.

*Konsultacje dotyczące przyszłej strategii „UE 2020”* (2009). Dokument roboczy Komisji. Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2009)647, wersja ostateczna, Bruksela, 24 listopada.

Kowalik T. (2005). *Systemy gospodarcze. Efekty i defekty reform i zmian ustrojowych*. Warszawa: Fundacja Innowacja.

Madsen P.K. (2006). „How Can It Possibly Fly? The Paradox of Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State”, w: J.L. Campbell, J.A. Hall, O.K. Pedersen (red.), *The Danish Experience, National Identity and the Varieties of Capitalism*. Montreal–Kingston–London: McGill–Queen’s University Press.

Marcussen M. (2008). „The Lisbon Process and Economic Reform: Learning by Benchmarking?”, w: K. Dyson (red.), *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*. Oxford–New York: Oxford University Press.

Mathieu C., Sterdyniak H. (2008). „How to Deal with Economic Divergences in the EMU?”, w: J. Ferreira, G. Fontana, F. Serrano (red.), *Fiscal Policy in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

Mettler A. (2008). *From Why to How. Reflections on the Lisbon Agenda Post-2010*, The Lisbon Council e-brief 01/2008.

Mettler A. (2009). *A new dawn. Ten Recommendations for the New European Commission*, The Lisbon Council e-brief 02/2009. London, <http://www.lisboncouncil.net/>, 27.10.2009.

Meyer Ch.O., Linsenmann I., Wessels W.T. (2007). „The Limitation of European Economic Governance: Loose Policy Co-ordination and the Commitment-Implementation Gap”, w: O. Meyer, I. Linsenmann, W.T. Wessels (red.), *Economic Government of the EU: A Balance Sheet of the New Modes of Policy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Niklewicz K., Bielecki T. (2010). „Premier Tusk pisze Brukseli: Inwestujmy w «twardą» infrastrukturę”, *Gazeta Wyborcza*, 23 marca.

*Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030*. (2009). Podsumowanie, Warszawa: McKinsey & Company.

Padoan P.C., Mariani F. (2006). „Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy”, *Journal of Common Market Studies*, t. 44, nr 1, s. 77–112.

Pisani-Ferry J., Sapir A. (2006). *Last Exit to Lisbon*. Brussels: Bruegel.

Prange H., Kaiser R. (2005). „Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination”, *Journal of Public Policy*, t. 25, nr 2, s. 241–263.

*Presidency Conclusions: Lisbon European Council*, 23 And 24 March 2000, 24/3/2000, Nr: 100/1/00, <http://www.consilium.europa.eu/>, 29.03.2010.

Rada Europejska w Brukseli, 29–30 października 2009 r., *Konkluzje Prezydencji*, Bruksela, 30 października 2009 r., 15265/09.

Radaelli C.M. (2007). „Whither better regulation for the Lisbon agenda?”, *Journal of European Public Policy*, t. 14, nr 2, s. 190–207.

Radło M.-J. (red.) (2005a). *Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, Zielona Księga PFSL nr 1. Gdańsk–Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

- Radło M.-J. (2005b). „Strategia Lizbońska 2005–2010: Kluczowe wyzwania. Najważniejsze priorytety”, w: M.-J. Radło (red.), *Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, Zielona Księga PFSL nr 1. Gdańsk–Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Raveaud G. (2007). „The European Employment Strategy: Towards More and Better Jobs?”, *Journal of Common Market Studies*, t. 45, nr 2, s. 411–434.
- Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia przez państwa członkowskie i regiony za pośrednictwem polityki spójności UE w latach 2007–2013.* (2007). Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM (2007) 798 wersja ostateczna, Bruksela, 11 grudnia.
- Sapir A. (red.) (2009). *Europe's Economic Priorities 2010–2015. Memos to the New Commission*. Brussels: Bruegel.
- Scheipers S., Sicurelli D. (2007). „Normative Power Europe: A Credible Utopia?”, *Journal of Common Market Studies*, t. 45, nr 2, s. 435–457.
- Schelkle W. (2008). *How effective are new approaches to economic governance? The re-launched Lisbon Strategy and the revised Pact*, NewGov Policy Brief, no. 5, [http://www.eu-newgov.org/public/Policy\\_Briefs.asp](http://www.eu-newgov.org/public/Policy_Briefs.asp).
- Shonfield A. (1965). *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith M.P. (2005). „Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing”, *German Politics*, t. 14, nr 3, s. 315–331.
- Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008–2010)* (2007). Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM (2007) 803 wersja ostateczna, Bruksela, 11 grudnia.
- Sprawozdanie z realizacji wspólnotowego programu lizbońskiego na lata 2008–2010* (2008). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, KOM (2008) 881, 16 grudnia.
- Sulmicka M. (2005). „Realizacja Strategii Lizbońskiej”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 3, s. 7–28.
- Sulmicka M. (2008). „Strategia lizbońska a programy krajowe”, w: J. Stacewicz (red.), *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Swedish non-paper on the Lisbon strategy post-2010. Eco-efficient Growth in the Age of Globalisation* (2009). Stockholm.
- Szlachta J. (2007). „Polska polityka regionalna w Unii Europejskiej”, *Polski Kalendarz Europejski*, wydanie specjalne, nr 109, maj, s. 30–37.
- Szlachta J. (2008a). „Dylematy wokół polityki spójności”, w: J. Stacewicz (red.): *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Szlachta J. (2008b). *Regionalny i przestrzenny wymiar strategii rozwoju*, w: J. Stacewicz (red.): *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- The EU Economy: 2007 Review. Moving Europe's Productivity Frontier* (2007). Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Directorate-General for Economic Studies and Research, COM (2007) 721 final.
- The Post-2010 Lisbon Strategy. Elements for the debate. Austrian contribution* (2009). Meeting of the Lisbon-Coordinators on April 22.
- Tilford S., Whyte P. (2009). *The Lisbon Scorecard IX. How to Emerge from the Wreckage*. London: Centre for European Reform.
- Tilford S., Whyte P. (2010). *The Lisbon Scorecard X. The Road to 2020*. London: Centre for European Reform.
- Wniosek dotyczący wspólnotowego programu lizbońskiego 2008–2010* (2007). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, KOM (2007) 804 wersja ostateczna, 11 grudnia.
- Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej* (2005). Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2005) 24, Bruksela, 2 lutego.
- Zielona księga: Europejska przestrzeń badawcza – nowe perspektywy* (2007). Bruksela: Komisja Europejska, COM (2007) 161, 4 kwietnia.

## **Lisbon Strategy Legacy – “Europe 2020” Outlook: Continuity and Change in EU Economic Policy**

The aim of this article is to compare the Lisbon and “Europe 2020” EU economic and social strategies. The analysis is focused on “path dependency” of historical trends as well as on new tendencies in management methods and policy priorities. The changes in the new EU Strategy are due to external circumstances and are rather evolutionary. They have a limited impact on the quality of the Strategy’s implementation.

Key words: Lisbon Strategy, Europe 2020 Strategy, public governance