

Wojciech Stankiewicz

Rozwój gospodarki Unii Europejskiej – Strategia Lizbońska, a nowy plan „Europa 2020”

Rocznik Integracji Europejskiej nr 6, 269-287

2012

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOJCIECH STANKIEWICZ

Olsztyn

Rozwój gospodarki Unii Europejskiej – Strategia Lizbońska, a nowy plan „Europa 2020”

Integracja w Europie rozpoczęła się po II wojnie światowej, w dobie kryzysu gospodarczego i niedostatku ekonomicznego. Kryzys gospodarczy dotknął praktycznie wszystkie państwa Europy, tak więc już w latach 50. XX wieku zaczęto jednoczyć się gospodarczo, aż do osiągnięcia pełnej integracji – powstania Unii Europejskiej.

Unia w działaniu opiera się na integrowaniu wszystkich gałęzi, w tym także gospodarki. Swoje działania i inicjatywy zestawia w różnych strategiach i traktatach, stara się ciągle rozwijać, aby dorównać potęgze gospodarczej Stanów Zjednoczonych, czy Japonii. Gospodarki poszczególnych krajów Unii są od siebie silnie zależne, dlatego sprawa konkurencyjności międzynarodowej odgrywa znaczenie kluczowe. Unia Europejska poświęca tej kwestii dużo uwagi, czego przykładem jest wprowadzenie w 2000 roku Strategii Lizbońskiej. Jednak ze względu na jej nieefektywność w 2010 roku zastąpiła ją nowa strategia „Europa 2020”.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie Strategii Lizbońskiej oraz wykazanie jej wad oraz scharakteryzowanie nowej strategii „Europa 2020”. W niniejszej pracy autor podejmuje się ukazania mankamentów starej strategii, a także naświetla nowy plan rozwoju gospodarczego Europy oraz plan jej wyjścia z kryzysu ekonomicznego.

Tezą jest twierdzenie, że wprowadzanie strategii rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej ma na celu usprawnienie tego procesu. Analiza obu strategii, ze szczególnym uwzględnieniem nowej ma za zadanie pokazać jak zmienia się zapotrzebowanie reform wraz ze zmianą sytuacji gospodarczej w Europie. Udowodnieniem tezy jest przedstawienie tych działań na podstawie Strategii Lizbońskiej i strategii „Europa 2020”.

W celu rozwinięcia problemu badawczego, postawiono następujące pytania:

1. Jak zdefiniować integrację międzynarodową w jej aspekcie gospodarczym i jaką rolę odgrywa koordynacja polityki gospodarczej?
2. Jakie cele przedstawiono w Strategii Lizbońskiej, jak zmieniła się ona w okresie czasu (do 2010 roku)?
3. Jakie cele i założenia przedstawiono w nowej strategii „Europa 2020” i jak ma ona wpłynąć na rozwój europejskiej gospodarki?
4. Jakie są różnice i podobieństwa Strategii Lizbońskiej i „Europy 2020”, dlaczego pierwsza nie odniosła sukcesu i jakie nadzieje są pokładane w drugiej?

1. Międzynarodowa integracja gospodarcza– pojęcie i definicje

Nie wypracowano jednoznacznej definicji pojęcia „integracja”. Termin ten pochodzi z języka łacińskiego i oznacza *integratio*, czyli proces łączenia, scalania się elementów w jedną całość. Definiuje się je, jako zmianę kilku mniejszych całości w nową

większą strukturę, w której jednocześnie zanika odrębność poszczególnych części. Jednym z rodzajów jednoczenia się jest integracja gospodarcza. Jest ona rozumiana jako powiązania i współzależności między państwami danego regionu geograficznego. Państwa zawierają umowy dotyczące swobody przepływu pracy, kapitału i produktów między granicami tych krajów.

Zjawisko integracji powoduje także zjawisko dezintegracji. Pewne części (państwa) integrujące się ze sobą jednocześnie oddalają się od innych. Międzynarodowa integracja gospodarcza interpretowana jest w różny sposób. Według Wilhelma Röpke czy Adama Arona, którzy są przedstawicielami koncepcji ekonomii liberalnej, pojęcie integracji obejmuje taki stan gospodarki, w którym panują swobodne i korzystne stosunki handlowe zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz podmiotów integrujących się. W tym przypadku integracja utożsamiana jest z liberalizacją handlu i płatności między państwami. Według nich wolny handel może doprowadzić do zintegrowania gospodarki światowej. Istnieje także teoria, według której integracja stanowi efekt określonej polityki państw. Jest to teoria wyznawana przez zwolenników aktywnej polityki ekonomicznej¹.

Istnieje definicja rozumiana jako środek do uzyskania odpowiedniej polityki gospodarczej państwa, a także teoria o integracji gospodarczej, w której kluczową rolę odgrywają powiązania instytucjonalne jednostek integrujących się. Takie powiązania mogą stanowić podstawę do integracji. Jednakże z historii integracji jasne jest, że może ona istnieć także bez powiązań instytucjonalnych. W Polsce stosowana jest głównie definicja stworzona przez Zbigniewa Kameckiego. Według jego teorii cytowanej przez Adama Marszałka, integracja to „wytworzenie się na podstawie wykształconej, jednolitej struktury ekonomicznej pewnego organizmu gospodarczego, obejmującego grupę krajów”². Taki organizm poprzez wysoki stopień wewnętrznych powiązań, posiada wewnętrzną spójność ekonomiczną. Zbigniew Kamecki wyróżnia dwa aspekty integracji, zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Zdefiniowanie pojęcia międzynarodowej integracji gospodarczej jest trudne do zrealizowania. Można jednak wyodrębnić kilka cech wspólnych, które oddają istotę zjawiska:

- integracja gospodarcza jest procesem zacieśniania więzi określonej grupy państw;
- każde państwo, niezależnie od charakteru integracji, prowadzi własną, aktywną politykę;
- integracja może mieć dwa oblicza: obiektywne lub subiektywne; pierwsze oblicze ma charakter niezależny i żywiołowy, drugie zaś narzucane i sterowane;
- rozerwanie istniejących już więzi gospodarczych może doprowadzić do zaburzeń już zintegrowanych gospodarek, do zaburzeń ich funkcjonowania, a nawet ich załamania;
- w wyniku integracji struktury gospodarek wewnętrznych ulegają zmianie, uzależniają się od siebie wzajemnie;
- nawiązanie więzi gospodarczych jest łatwiejsze dla państw, które mają kompletne, spójne i rozwinięte gospodarki³.

¹ P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1998, s. 505.

² A. Marszałek, *Integracja europejska. Podręcznik*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 44.

³ J. Woś, *Integracja europejska*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2003, s. 11–12.

Międzynarodową integrację można próbować zdefiniować według dwóch modeli:

- ponadnarodowego, inaczej integracji regulowanej lub instytucjonalnej; istniejące ośrodki narodowe oraz ośrodek ponadnarodowy oddziałują na procesy integracyjne ugrupowania. Decyzje w sprawach powiązań międzynarodowych podejmują przedsiębiorstwa, ale ośrodek narodowy i rządy państw członkowskich mogą wpłynąć na ich decyzję poprzez takie instrumenty jak: cła, politykę kursu walutowego, czy politykę budżetową;
- międzynarodowego, inaczej nieregulowanej, liberalnej; przedsiębiorstwa podejmują wszystkie decyzje w krajach integrujących się. Role państw członkowskich, podobnie jak i ośrodków międzynarodowych ograniczają się do strzeżenia porządku. Model ten charakteryzuje się wolnym rynkiem i wolnym handlem. Rozwój integracji gospodarczej dzieli się na pięć poziomów⁴:
 - strefa wolnego handlu – polega na zniesieniu ceł oraz innych ograniczeń handlowych państw członkowskich; przykładem takiej strefy jest Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA);
 - unia celna – stanowi wyższą formę integracji, polega na ustaleniu jednakowej taryfy zewnętrznej;
 - wspólny rynek – zwiera w sobie unię celną, lecz dodatkowo oznacza swobodny przepływ siły roboczej, usług i kapitału;
 - unia ekonomiczna (gospodarcza) i walutowa – oznacza wspólną politykę gospodarczą oraz wspólne decyzje dotyczące polityki monetarnej;
 - pełna integracja – następuje, gdy zostaną skoordynowane ze sobą wszystkie dziedziny gospodarki⁵.

1.1. Koordynacja polityki gospodarczej

Koordynacja polityki gospodarczej jest niezbędna, aby doprowadzić do urzeczywistnienia poszczególnych celów traktatów czy strategii. Największe znaczenie ma wspomaganie i kierowanie działań w zakresie polityki budżetowej, podatkowej oraz polityki zatrudnienia. Najczęściej używa się metody otwartej koordynacji, która pomaga zdefiniować optymalną praktykę stosowaną w jednym państwie członkowskim i zastosowanie jej wobec innego państwa.

Traktatem, który stanowi podstawę prawną do koordynacji polityki gospodarczej, jest Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 roku, dotyczący go artykuły 2, 4, 98–104. Artykuł 98 traktatu „stanowi podstawę koordynacji i wymaga od państw członkowskich uznania ich polityki gospodarczej za przedmiot wspólnego zainteresowania oraz koordynacji ich w ramach Rady”⁶. W kolejnym artykule zawarto ogólne zalecenia odnoszące się do polityki gospodarczej. Artykuł 100 dotyczy natomiast

⁴ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza*, Temida 2, Białystok 1996, s. 23.

⁵ W. M. Góralski, *Unia Europejska*, t. III: *Gospodarka – polityka – współpraca*, wyd. Oficyna, Warszawa 2007, s. 24–25.

⁶ *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, pod red. Z. Brodeckiego, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 408.

postanowień specjalnych w przypadku wystąpienia trudności gospodarczych. W artykułach od 101 do 103 zawarto wytyczne, które mają zapobiec ewentualnemu uprzywilejowanemu dostępowi do funduszy Unii Europejskiej, czy Europejskiego Banku Centralnego (EBC). W kolejnym 104 artykule zawarto instrukcje dotyczące ewentualnego deficytu⁷. Ponadto podstawę prawną stanowią także art. 125 i 126 wprowadzone wraz z Traktatem z Amsterdamu, a także protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. W art. 125 i 126 zawarto treści dotyczące zatrudnienia i informację, że objęta koordynacją polityki gospodarczej zostaje polityka zatrudnienia. Cele koordynacji polityki gospodarczej można podzielić na cztery główne obszary:

- wysiłek na osiągnięcie założonych celów traktatu – „są one tożsame z celami Unii Europejskiej, dążącej do zrównoważonego, trwałego i nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego, który byłby powiązany z wysoką stopą zatrudnienia i konkurencyjnym przemysłem w warunkach gospodarki rynkowej”⁸;
- doprowadzenie do jednolitej polityki pieniężnej – wprowadzenie unii walutowej we wszystkich państwach, tj. strefy euro; koordynacja jest potrzebna, aby połączyć politykę prowadzoną przez niezależny bank centralny (jednolitą politykę pieniężną), z polityką państw członkowskich (strukturalną i fiskalną);
- maksymalne profity z integracji gospodarczej – koordynacja współzależności między krajowymi gospodarkami, które wzajemnie wpływają na gospodarki innych państw członkowskich, gwarantuje, iż będą one wzajemnie uwzględniane podczas odpracowywania założeń politycznych;
- osiągnięcie konwergencji gospodarczej – długoterminowe sprzyjanie konwergencji gospodarek krajowych (między innymi na rynku towarów i usług), z tego względu, iż ich rozwój wpływa na rozwój gospodarki Unii Europejskiej⁹.

Trudno jest określić precyzyjny zakres koordynacji polityki gospodarczej. W ogólnym zarysie, to działania podejmowane w celu zapewnienia odpowiednich warunków gospodarczych, które sprzyjałyby zrównoważonemu i stałemu wzrostowi gospodarczemu w Unii Europejskiej oraz w europejskiej unii gospodarczej. Głównymi elementami koordynacji gospodarczej są między innymi określenie wspólnej oceny sytuacji gospodarczej oraz dojście do porozumienia w kwestii długo- i krótkoterminowych planów politycznych. Ponadto, ważnym elementem jest także zaakceptowanie wzajemnej presji, a jeśli zajdzie taka potrzeba, dostosowanie realizowanej polityki¹⁰.

2. Strategia Lizbońska – podstawowe cele i założenia

Strategia Lizbońska została zatwierdzona na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 23 i 24 marca 2000 roku. Podstawowym założeniem było przekształcenie gospodarki europejskiej w najbardziej konkurencyjną. Opierała się ona na czterech kwestiach:

⁷ Ibidem, s. 409–420.

⁸ C. Bahr, *Koordynacja polityki gospodarczej, w: Teksty informacyjne o Unii...*, s. 468.

⁹ Ibidem, s. 469.

¹⁰ Ibidem, s. 468.

- innowacyjności – wdrażanie i upowszechnianie modelu gospodarki opartej na wiedzy, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, badaniach i edukacji;
- liberalizacji – integracji poszczególnych sektorów: rynków finansowych, energii, transportu oraz telekomunikacyjnych;
- przedsiębiorczości – różnego rodzaju ułatwieniach w prowadzeniu, a także zakładaniu działalności gospodarczej (likwidacja barier administracyjno-prawnych), ograniczenie pomocy publicznej, która tylko zakłócała konkurencję, a także ułatwienie dostępu do kapitału i technologii oraz utworzenie zdrowej konkurencji, to znaczy takiej, w której wszystkie podmioty na rynku mają jednakowe szanse;
- spójności społecznej – budowaniu nowego modelu aktywnie działającego państwa socjalnego, aktywna polityka zatrudnienia, zapewnienie lepszych miejsc pracy, ograniczenie niedostatku ekonomicznego oraz wykluczenia społecznego¹¹.

Strategię Lizbońską zaakceptowało piętnastu przywódców państw członkowskich, a kierowała się ona trzema wyraźnie widocznymi trendami, które ujawniły się w dwóch dekadach XX wieku:

1. Pogłębiający się dystans między Europą, a Stanami Zjednoczonymi w wielu dziedzinach, m.in. poziomie życia, badaniach naukowych, dynamice rozwoju gospodarczego czy sile militarnej¹². Lata 90. XX wieku były dla Unii Europejskiej latami prosperity. Średni poziom PKB na jednego mieszkańca Unii był porównywalny z wartością tego wskaźnika w Stanach Zjednoczonych, wynikiem był wzrost gospodarczy drugiej połowy lat 80. W kolejnych latach sytuacja niestety uległa zmianie i europejski wskaźnik PKB zaczął się znacznie oddalać od standardów amerykańskich. Znaczne osłabienie było widoczne szczególnie we Włoszech i Niemczech, gdzie średni wzrost PKB wynosił 2% rocznie, na szczęście straty rekompensowały wzrosty w Luksemburgu, Irlandii i Finlandii¹³.
2. Rozwój przedsiębiorczości, który opierałby się na nowoczesnej technologii, także internetowej. Miało to na celu także rozpowszechnienie „nowej gospodarki”, objawiającej się wzrostem wartości spółek internetowych. Z danych statystycznych jednoznacznie wynikało, iż aktywa materialne straciły na wartości kosztem aktywów niematerialnych. Stwierdzenie potwierdza wzrost udziału wartości nieksięgowej, czyli różnicy między wartością rynkową oraz księgową w kapitalizacji przedsiębiorstw. Dobrym przykładem mogą być dane 10 000 firm notowanych na amerykańskich giełdach pod koniec XX wieku dotyczące zarysu różnicy między wartością rynkową i księgową¹⁴. Z danych wynika, że w ciągu dwudziestu lat wartość księgowa zmalała. W 1979 roku wskaźnik ten wynosił 95%, a w kolejnych latach zmalał on o 28%. Ten niewyjaśniony przyrost wiązany był z rewolucją, jaka nastąpiła w technologii oraz wyzwaniem dla tradycyjnej ekonomii¹⁵.

¹¹ *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, wyd. I, Warszawa 2002.

¹² *Strategia lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, red. J. Bieliński, wyd. CeDeWu, Warszawa 2005, s. 14.

¹³ E. Maluszyńska, B. Gruchmann, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

¹⁴ *Strategia lizbońska a konkurencyjność...*, op. cit., s. 15.

¹⁵ R. E. S. Boulton, B. D. Libert, S. M. Samek, *Odczytując kod wartości. Jak firmy tworzą wartość w nowej gospodarce*, WIG-Press, Warszawa 2001, s. 11.

3. Prognozy dramatycznych zmian demograficznych w krajach Unii Europejskiej, której wynikiem jest starzenie się społeczeństw. Z badań wynika, że od 2020 roku nastąpi ogólne zmniejszenie populacji Europy. W 2050 roku nastąpi spadek liczby osób w wieku produkcyjnym o 18%, a jednocześnie wzrośnie o 60% odsetek ludzi powyżej 65 roku życia¹⁶. Starzenie się Europy nie ogranicza się do kryzysu demograficznego, lecz wynika z kultury nowoczesnej. Charakteryzuje się ona przemianami epoki, w której dominował nadmiar centralizacji, a utożsamiana jest z kryzysem w sferze kultury i wartości.

Ogólne cele Strategii Lizbońskiej można zamknąć w trzech podstawowych punktach:

- wzrost inwestycji na badania i rozwój (B+R) do 3% PKB;
- zredukowanie biurokracji i utrudnień dla przedsiębiorczości;
- wzrost zatrudnienia do 70% dla mężczyzn i 60% dla kobiet.

Badania nad wzrostem wskaźników konkurencyjności prowadzono na podstawie obserwacji takich wskaźników jak np. sytuacja gospodarcza, czyli poziomu PKB i inflacji. Ponadto brano pod uwagę poziom zatrudnienia (w szczególności stopę bezrobocia). Zwracano także uwagę na innowacyjność i badania (wydatki na B+R, liczbę patentów), a także na stan środowiska, tzn. emisję gazów cieplarnianych, wysokość recyklingu oraz źródła energii¹⁷.

Strategia Lizbońska opierała się zasadniczo na trzech powiązanych wzajemnie płaszczyznach:

- gospodarczej – kładącej nacisk na rozwój nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz dokończeniu budowy rynku wewnętrznego. Ponadto płaszczyzna dotyczyła rozwoju przedsiębiorstw i zintegrowania rynków finansowych oraz utworzenia Europejskiego Obszaru Badawczego;
- społecznej – najważniejszymi celami w tej dziedzinie było osiągnięcie pełnego zatrudnienia oraz zwalczanie marginalizacji społecznej. Ważne było także podkreślanie znaczenia edukacji, gdyż ona właśnie jest najważniejszym czynnikiem, który buduje gospodarkę opartą na wiedzy;
- ochrony środowiska – w 2001 roku podczas szczytu Rady Europejskiej włączono ten czynnik, ponieważ dążenie do osiągnięcia pierwotnych celów musi być zgodne ze zrównoważonym rozwojem oraz nie może odbyć się kosztem niszczenia środowiska naturalnego¹⁸.

Większość działań Strategii Lizbońskiej nakierowana była na modernizację polityki zatrudnienia oraz kreowanie pozytywnych zmian na rynku pracy. Zgodnie z dokumentem Strategii działania na rzecz przywrócenia warunków niezbędnych do osiągnięcia pełnego zatrudnienia zostały określone w dwóch zasadniczych filarach:

¹⁶ *Facing the Challenge, The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, listopad 2004, http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html, dostęp 18.03.2011 r.

¹⁷ *Strategia Lizbońska*, http://klubue.3lo.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=161&Itemid=78, dostęp 19.03.2011 r.

¹⁸ *Strategia lizbońska – droga do...*, s. 9–12.

- Filar I – poprawa konkurencyjności siły roboczej Europy w dziedzinie rozwoju technologii informatycznej oraz ulepszenie systemu zabezpieczeń społecznych;
- Filar II – likwidacja barier administracyjnych, stworzenie środowiska prawnego i administracyjnego, które ułatwią zakładanie małych i średnich przedsiębiorstw i prowadzenie przez nie działalności gospodarczej¹⁹.

Wymienione cele mogły być zrealizowane poprzez takie działania jak poprawa jakości pracy, polepszenie aktywnej polityki zatrudnienia, otwarcie rynków pracy w Europie, a także inwestycje w zasoby ludzkie. Jednym z priorytetowych działań było promowanie integracji społecznej, zabezpieczenia społeczne oraz stworzenie warunków, które sprzyjały powstaniu i rozwojowi firm innowacyjnych²⁰.

Kolejny szczyt Rady Europejskiej odbył się 15–16 marca 2002 roku w Barcelonie i był spotkaniem przeglądowym dotyczącym Strategii Lizbońskiej. Na tym spotkaniu Rada określiła trzy priorytety, które według niej wymagały inicjatyw oraz działań obejmujących:

- 1) aktywną politykę na rzecz pełnego zatrudnienia – długofalowych działań na rzecz rozwoju umiejętności i podwyższenia kwalifikacji, a także zwiększenie jakości oraz liczby miejsc pracy;
- 2) umocnienie Europejskiej Strategii Zatrudnienia – wzmocnienie w zwalczaniu bezrobocia w Europie; strategia powinna skupiać się wokół kwestii takich jak: wzrost stopy zatrudnienia poprzez promocję zatrudniania pracowników, usuwanie barier blokujących zatrudnienie oraz ścisłą współpracę sojuszników społecznych z władzami państwowymi.
- 3) rozpowszechnianie działań mających na celu wzrost mobilności pracowników oraz ich kwalifikacji w ramach Unii Europejskiej²¹.

W 2000 roku w ramach rozwoju społeczeństwa informacyjnego w krajach Unii Europejskiej, realizowano program eEurope Plan Action 2002. Przyczynił się on do tego, iż dwa razy więcej osób uzyskało dostęp do Internetu, a ponadto Europa posiada najszybszą naukową sieć szkieletową. W 2002 roku powstał kolejny program eEurope 2005, który miał za zadanie doprowadzić do utworzenia dogodnego klimatu inwestycyjnego. Miał on sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy, modernizacji usług sektora publicznego oraz wzrostowi produkcji.

Do 2005 roku trwał pierwszy etap działalności Strategii Lizbońskiej, ponieważ realizacja tego planu była zagrożona. W 2004 roku przeprowadzono dokładną ekspertyzę skutków wdrażania strategii przedstawioną w dokładnym raporcie podsumującym dotychczasowe rezultaty. Wyniki były jednak niezadowolające, od czasu szczytu lizbońskiego różnica rozwojowa między Europą a Stanami Zjednoczonymi bardziej się powiększyła. Ekspertci za główne przyczyny niepowodzenia wskazali zbyt dużą liczbę obranych priorytetów oraz niedostatecznie sprawnie funkcjonującą metodę otwartej koordynacji²².

¹⁹ *Strategia lizbońska a konkurencyjność...*, op. cit., s. 22–23.

²⁰ *Ibidem*, s. 24.

²¹ *Strategia lizbońska – droga do...*, s. 19–21.

²² *Strategia lizbońska*, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E47981D8B0655EA1C125711D003CDD1D/\\$file/strategia_lisbonska.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E47981D8B0655EA1C125711D003CDD1D/$file/strategia_lisbonska.pdf), dostęp 28.03.2011 r.

Dlatego 2 lutego 2004 roku został opublikowany przez Komisję Europejską komunikat na szczycie Rady Europejskiej 22–23 marca 2005 roku w Brukseli, pt. „Partnerstwo na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy start Strategii Lizbońskiej” (*Working together for growth and jobs – A new start for the Lisbon Strategy*). W dokumencie zawarto zalecenia dla państw członkowskich oraz propozycje celów, które miały być zrealizowane na poziomie europejskim²³.

Nowy początek starej Strategii Lizbońskiej skutkowało ograniczeniem podstawowych priorytetów do dwóch zasadniczych:

- 1) umożliwienia silniejszego i trwalszego wzrostu;
- 2) utworzeniu większej liczby miejsc pracy.

Według Komisji, Europa musiała sprostać wyzwaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, aby odblokować zasoby niezbędne do osiągnięcia większych aspiracji gospodarczych, społecznych i tych powiązanych z ochroną środowiska naturalnego²⁴. Największym problemem Strategii Lizbońskiej była jej realizacja, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Aby zrealizować chociaż część założeń należało zreformować program „Partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Na poziomie Unii Europejskiej Komisja przede wszystkim inicjowała politykę i zapewniała jej wdrażanie, a na poziomie krajowym, państwa były zobowiązane do realizacji zaległych reform lizbońskich²⁵.

W lipcu 2005 roku Komisja przyjęła także Wspólnotowy Program Lizboński (*Implementing the Community Lisbon Programme*), który miał za zadanie uzupełnić istniejące już zadania realizowane przez kraje członkowskie Unii Europejskiej. Powyższy program składał się aż z pięćdziesięciu inicjatyw (zarówno rangi legislacyjnej, jak i wspólnotowej), które zostały streszczone w ośmiu kategoriach:

- 1) wspieranie innowacji i wiedzy w Europie;
- 2) modernizacja polityki dotyczącej udzielania pomocy przez państwo;
- 3) uproszczenie, a także poprawa przepisów prawnych prowadzenia własnej działalności gospodarczej;
- 4) wdrożenie wewnętrznego rynku usług;
- 5) zrealizowanie założenia w dziedzinie polityki handlowej, tj. zakończenie i wprowadzenie w życie postanowień Rundy Rozwoju z Doha;
- 6) usunięcie wszelkich barier blokujących przepływ pracowników, osób, a także kadry akademickiej;
- 7) wypracowanie wspólnego stanowiska wobec kwestii migracji ekonomicznej;
- 8) wsparcie działań mających związek ze społecznymi skutkami przekształceń gospodarczych²⁶.

Priorytet, dotyczący promowania społeczeństwa opartego na wiedzy miał za zadanie przede wszystkim zwiększyć atrakcyjność na arenie międzynarodowej, by zachęcić

²³ *Polityki Unii Europejskiej w procesie tworzenia. Strategia Lizbońska*, http://eup.wse.krakow.pl/?page_id=142, dostęp 1.04.2011 r.

²⁴ *Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej: wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: nowy początek Strategii Lizbońskiej*, Komisja Europejska, Luksemburg 2005, s. 7.

²⁵ *Ibidem*, s. 13.

²⁶ *Polityki Unii Europejskiej...*, http://eup.wse.krakow.pl/?page_id=142, dostęp 1.08.2011 r.

pracowników naukowo-badawczych do podejmowania pracy. Działania miały za zadanie przyciągnięcie młodych naukowców zarówno ze Stanów Zjednoczonych, jak i z innych części świata. Ponadto państwa członkowskie za priorytet miały obrać inwestycje dla nowych małych i średnich przedsiębiorstw skupiających się na badaniach naukowych. W ramach tego priorytetu wyróżniano także zwiększenie środków przeznaczanych na B+R oraz ułatwienie działań podjętych w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz aktywniejsze wdrażanie Planu Działań eEurope 2005²⁷. Według Komisji ważne było ułatwienie przepływu towarów, usług, pracowników oraz kapitału w Europie „bez granic wewnętrznych”²⁸. Jednym z głównych założeń było także lepsze zarządzanie Strategią Lizbońską, poprzez odnowienie Lizbońskiego Programu Działań, poprzez pogłębienie i rozszerzenie wspólnego rynku oraz poprawę prawodawstwa zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Zwiększenie konkurencyjności miało zapewnić stworzenie nowych rynków w Europie, a także poza jej granicami²⁹.

Wszystkie te działania były ambitne, jednakże nie odniosły spodziewanego sukcesu. W 2010 roku stwierdzono, iż nieosiągnięte założenia zostaną przełożone w okrojonej nieco formie strategii „Europa 2020”.

3. Strategia „Europa 2020” – elementy strategii i priorytety

„Europa 2020” – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu (*Europe 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*) została wydana przez Komisję Europejską 3 marca 2010 roku. Strategia stanowi nowy, długookresowy plan rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej dotyczący lat 2010–2020. „Europa 2020” bazuje na poprzedniej strategii, jednak jej celem jest wzrost gospodarczy w bardziej ekologiczny sposób, który zgodnie z politycznymi wytycznymi strategii sprzyjał będzie włączeniu społecznemu. W dokumencie zawarte są zapisy dotyczące metod, jakie Unia Europejska zamierza zastosować, aby wyjść z kryzysu oraz uniknąć podobnego kryzysu w przyszłości³⁰.

We wstępie dokumentu zawarta jest informacja, że krótkoterminowym zadaniem jest wyciągnięcie Unii z kryzysu gospodarczego, zaś celem długoterminowym powrót i pozostanie Europy na ścieżce rozwoju. Strategia ma także za zadanie pokazać, że Europa może rozwijać się w sposób zrównoważony i inteligentny oraz że potrafi stworzyć miejsca pracy i określić kierunek rozwoju społeczeństw europejskich.

Wszystkie założenia oraz strategia działania na lata 2010–2020 zostały określone w czterech głównych punktach obejmujących:

– trzy obszary priorytetowe;

²⁷ E. Gieroczyńska, M. Jatzak, A. Rotuska, *Przyszły kierunek rozwoju Strategii Lizbońskiej w świetle raportu Wima Koka*, <http://eup.wse.krakow.pl/wp-content/uploads/2008/06/przyszly-kierunek-rozwoju-strategii-lizbonskiej-w-swietle-raportu-koka.pdf>, dostęp 2.04.2011 r.

²⁸ Ibidem.

²⁹ *Komunikat na wiosenny szczyt...*, s. 10.

³⁰ *Strategia UE 2020*, <http://www.euractiv.pl/innowacyjnosc-i-kreatywnosc/artukul/strategia-ue-2020-001435>, dostęp 22.03.2011 r.

- pięć celów głównych;
- dziesięć zintegrowanych wytycznych;
- siedem inicjatyw przewodnich³¹.

Podstawą strategii „Europa 2020” są trzy współzależne i wzajemnie uzupełniające się ze sobą priorytety:

- 1) rozwój inteligentny (*smart growth*) – rozwój gospodarki oparty na wiedzy i innowacji, podejmuje takie działania jak: podniesienie jakości edukacji, wspieranie transferu innowacji i poprawy działalności badawczej. Do realizacji tego priorytetu konieczne są środki finansowe, przedsiębiorczość, a także uwzględnianie potrzeb społeczeństwa;
- 2) rozwój zrównoważony (*sustainable growth*) – wsparcie gospodarki, która efektywniej korzysta z zasobów oraz jest bardziej konkurencyjna;
- 3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*) – wsparcie gospodarki o wysokim wskaźniku zatrudnienia, spójną społecznie i terytorialnie³².

Unia Europejska musiała określić, co chce osiągnąć w 2020 roku, tak więc musiała obrać wymierne cele. Musiały one wiązać się z pierwotnymi założeniami strategii, tj. inteligentnym i zrównoważonym rozwojem sprzyjającym włączeniu społecznemu. Ostatecznie zawarto je w pięciu nadrzędnych celach:

- CEL 1: Zatrudnienie. Wzrost aktywności zawodowej osób w wieku 20–64 lat do co najmniej 75%, przez takie działania jak między innymi zwiększenie zatrudnienia kobiet, młodzieży, osób starszych oraz integrację legalnych imigrantów³³. Według obecnych danych w 2009 roku zatrudnienie ogółem wynosiło 39,1%, w tym 62,5% kobiet oraz 75,8%³⁴. W poniższej tabeli zilustrowano dane według wskaźnika zatrudnienia w grupie 20–64 lata.

Tabela 1

Zatrudnienie w grupie wiekowej 20–64 lata

	1997	2000	2003	2006	2009
Unia Europejska	65,1	66,6	67,0	69,1	69,1
Państwa strefy euro	62,9	65,5	66,8	69,0	69,0
Dania (najwyższa)	76,4	78,0	77,3	79,4	77,8
Malta (najniższa)	b.d.	57,2	57,8	57,6	58,8
Polska	65,3	61,0	57,1	60,1	64,9

Źródło: EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, dostęp 5.04.2011.

³¹ *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA_PL.pdf, dostęp 22.03.2011 r.

³² *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, <http://www.noveo.iq.pl/www/rpk/?europa-2020-strategia-na-rzecz-inteligentnego-i-zrownowazonego-rozwoju-sprzyjajacego-wlaczeniu-spoecznemu>, 78, dostęp 22.03.2011 r.

³³ *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA_PL.pdf.

³⁴ *Employment rate by gender age group 20–64*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_10&language=en, dostęp 28.03.2011 r.

- CEL 2: Badania i innowacje. Poprawa warunków działalności badawczo-rozwojowej w sektorze publicznym, a także prywatnym. Cel Unii Europejskiej w zakresie B+R (działalności badawczo-rozwojowej) wynosi 3% PKB, podczas gdy obecnie ten wskaźnik wynosi poniżej 2%. Wiele środków zawartych w strategii skierowanych jest do prywatnej działalności B+R. Komisja Europejska pracuje także nad wskaźnikiem, który miałby za zadanie odzwierciedlić intensywność badawczą i rozwojową³⁵.
- CEL 3: Zmiany klimatu i energia. Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% (albo nawet 30%, jeśli pozwolą na to warunki) w stosunku do ich poziomu z 1990 roku. Dodatkowo osiągnięcie udziału energii ze źródeł odnawialnych w wysokości 20% całkowitego zużycia oraz wzrost efektywności wykorzystania energii także o 20%. W poniższej tabeli zilustrowano emisję gazów cieplarnianych (wszystkie dane są podane w procentach).

Tabela 2

Emisja gazów cieplarnianych, rok bazowy 1990

	1997	2000	2003	2006	2008	CEL
Unia Europejska	93,7	90,9	92,5	91,6	88,7	80%
Cypr (najwyższa)	137,4	172,8	172,9	184,2	193,9	
Łotwa (najniższa)	45,2	38,1	41,0	43,9	44,4	
Polska	97,8	86,1	85,1	88,9	87,3	

Źródło: EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, dostęp 4.05.2011.

- CEL 4: Edukacja. Zmniejszenie wskaźnika z obecnych 14,4%³⁶ uczniów kończących edukację na poziomie podstawowym do 10%. Ponadto osiągnięcie przynajmniej 40% wskaźnika osób z wykształceniem wyższym, który obecnie wynosi 32,3% (w USA wskaźnik ten wynosi 40%, w Japonii 50%). Istotne jest, aby inwestować w tą dziedzinę, ponieważ co czwarty uczeń nie potrafi płynnie czytać, co siódmy natomiast przerywa naukę. W poniższej tabeli zawarto procentowy rozkład wyższego wykształcenia mężczyzn i kobiet w wieku 30–34 lat.

Tabela 3

Wykształcenie wyższe społeczeństwa w grupie wiekowej 30–34 lat

	2000	2003	2006	2009	CEL
Unia Europejska	22,4	25,0	28,9	32,3	40%
Państwa strefy euro	32,3	26,2	29,7	32,3	
Dania (najwyższa)	32,1	38,2	43,0	48,1	
Czechy (najniższa)	13,7	12,6	13,1	17,5	
Polska	12,5	17,2	24,7	32,8	

Źródło: EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, dostęp 5.04.2011.

³⁵ *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, dn. 3.03.2010 r., s. 13.

³⁶ *Early leavers from education and training by gender*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40, dostęp 1.04.2011 r.

- CEL 5: Walka z ubóstwem. Zmniejszenie przynajmniej o 20 milionów liczby osób żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa (stanowi to ograniczenie ubóstwa o 25%)³⁷. Obecnie wskaźnik żyjących w ubóstwie wynosi 23,1%³⁸. W poniższej tabeli przedstawiono odsetek mieszkańców zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Tabela 4

Zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym [w %]

	2005	2007	2009
Unia Europejska	26,0	24,5	23,1
Państwa strefy euro	21,4	21,7	21,2
Bułgaria (najwyższa)	b.d.	60,7	46,2
Czechy (najniższa)	19,6	15,8	14,0
Polska	45,3	34,4	27,8

Źródło: EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, dostęp 5.04.2011.

Powyższe cele są silnie zależne od siebie, wzrost zatrudnienia spowoduje ograniczenie ubóstwa u osób dotychczas bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo. Oprócz ogólnych celów zawartych w dokumencie strategii „Europa 2020”, każde państwo członkowskie zostało zobligowane do wyznaczenia krajowych celów rozwoju obejmujących powyższe pięć obszarów. Poszczególne kraje, przyjmując wewnętrzne cele, muszą brać pod uwagę stan gospodarki, tak więc państwa bardziej rozwinięte gospodarczo powinny przyjąć ambitniejsze zobowiązania. Powyższe cele tylko w zarysie pokazują, jaka powinna być ogólna kondycja Unii Europejskiej w 2020 roku³⁹.

Komisja Europejska w celu szybszej realizacji wymiernych celów opracowała dziesięć zintegrowanych wytycznych. W porównaniu do wytycznych z Traktatu Lizbońskiego ich liczba została zredukowana o czternaście. Pierwszych sześć odnosi się do polityk gospodarczych, w szczególności osiągnięcia stabilności i jakości finansów publicznych, następne cztery dotyczą polityki zatrudnienia⁴⁰.

W celu osiągnięcia zamierzonych celów, Komisja przedstawiła także siedem inicjatyw przewodnich (*flagship initiatives*), które stanowią jeden z najważniejszych instrumentów realizacji tej strategii:

- „Unia innowacji” (*Innovation Union*) – obejmuje działania na rzecz poprawy warunków i dostępu do badań i innowacji, aby jak najszybciej mogły się one przerodzić w nowy produkt. Przyczynić ma się do tworzenia nowych miejsc pracy oraz wzrostu gospodarczego;

³⁷ *EU wide targets*, http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_en.htm, tłumaczenie własne, dostęp 22.03.2011 r.

³⁸ *Population at-risk-of-poverty or exclusion*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_50, dostęp 28.03.2011 r.

³⁹ *Strategia na rzecz inteligentnego i...*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA_PL.pdf, s. 4.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 5.

- „Młodzież w drodze” (*Youth on the move*) – dotyczy działań, które mają za zadanie poprawić wyniki systemu kształcenia oraz ułatwiania młodzieży wejścia w przyszłości na rynek pracy. W tej inicjatywie przewidziano także wspieranie współpracy akademickiej (np. w ramach wymiany studentów programu Erasmus), czy modernizację szkolnictwa wyższego, uznanie uczenia się nieformalnego i pozaformalnego⁴¹;
- „Europejska agenda cyfrowa” (*A digital agenda for Europe*) – jest inicjatywą, która ma na celu przyspieszenie upowszechniania się szybkiego internetu, a także korzyści z istnienia cyfrowego jednolitego rynku (treści i usług on-line). Ogólna wartość globalnego rynku technologii cyfrowej wynosi 2000 mld euro, z czego tylko jedna czwarta popytu jest zaspakajana przez firmy europejskie⁴²;
- „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” (*Resource efficient Europe*) – ma na celu wsparcie rozdzielenia procesów wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów (wysokiego zużycia węgla). Dodatkowo podjęcie działań upowszechniających źródła energii odnawialnej, unowocześnienia transportu oraz poprawy efektywności energii;
- „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” (*An industrial policy for the globalisation era*) – działania poprawiające otoczenie biznesu (w szczególności małych i średnich firm) oraz wsparcie rozwoju trwałej i silnej bazy przemysłowej. Przewiduje także wsparcie sektorów schyłkowych oraz ułatwienie ewentualnej zmiany kwalifikacji zgodnie z wymaganiami sektorów wchodzących⁴³;
- „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” (*An agenda for new skills and jobs*) – nakierowany na modernizację rynków pracy aby zwiększyć poziom zatrudnienia poprzez rozwój kwalifikacji obywateli. Przewiduje także ułatwienie mobilności siły roboczej Unii Europejskiej i odpowiedniego dopasowania podaży do popytu siły roboczej;
- „Europejski program walki z ubóstwem” (*European platform against poverty*) – ma na celu zapewnić spójność społeczną i terytorialną, tak aby korzyści z tego płynące były ogólnie dostępne. Ma także umożliwić aktywne uczestnictwo osobom ubogim i wykluczonym społecznie w życiu społecznym⁴⁴.

Instytucjonalnym szkieletem „Europy 2020” jest zestaw dziesięciu Zintegrowanych Wytycznych (*Integrated Guidelines*), które zastąpią dwadzieścia cztery obowiązujące Strategii Lizbońskiej. Sześć pierwszych dotyczy polityki ekonomicznej państw członkowskich oraz Unii Europejskiej, a cztery kolejne polityki zatrudnienia (w tym także socjalnej). Wytyczne te odzwierciedlają decyzje Rady Europejskiej oraz obejmują uzgodnione przez nią cele oraz stanowią podstawę do opracowania Krajowych Programów Reform (KPR) przez rządy państw członkowskich⁴⁵.

⁴¹ *Strategia Europa 2020*, <http://www.nauka.gov.pl/ministerstwo/wspolpraca-polska-ue/inicjatywy-na-szczeblu-unijnym-w-obszarze-szkolnictwa-wyzszego/strategia-europa-2020/>, dostęp 25.03.2011 r.

⁴² *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, dn. 3.03.2010 r., s. 15.

⁴³ L. J. Jasiński, *Strategia „Europa 2020”*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2009, nr 2/6, s. 28.

⁴⁴ *Nowa strategia dla Europy*, http://ec.europa.eu/polska/news/100303_europa_2020_pl.htm, dostęp dnia 21.03.2011 r.

⁴⁵ E. Marlier, D. Natali, *Europe 2020: Toward a More Social EU?*, Peter Lang Pub Inc, Brussels 2010, s. 22.

Tabela 5

Dziesięć Zintegrowanych Wytycznych dla strategii „Europa 2020”

Wytyczna 1	Zapewnienie jakości i stabilności finansów publicznych.
Wytyczna 2	Rozwiązanie problemu związanego z nierównowagą makroekonomiczną.
Wytyczna 3	Redukcja nierównowagi w strefie euro.
Wytyczna 4	Optymalizacja wsparcia na rzecz B+R i innowacji, wzmocnienie trójkąta wiedzy oraz uwolnienie potencjału ekonomii cyfrowej.
Wytyczna 5	Zwiększenie efektywności korzystania z zasobów naturalnych oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.
Wytyczna 6	Poprawa środowisk: biznesu i konsumenckiego oraz ulepszenie bazy przemysłowej, aby zapewnić funkcjonowanie rynku na pełnym obszarze.
Wytyczna 7	Zwiększenie uczestnictwa na rynku pracy kobiet i mężczyzn, promowanie jakości zatrudnienia oraz ograniczanie bezrobocia na poziomie strukturalnym.
Wytyczna 8	Rozwijanie zdolności wykwalifikowanej siły roboczej oraz rozpowszechnianie uczenia się przez całe życie.
Wytyczna 9	Poprawa jakości systemów kształcenia oraz szkolenia na wszystkich poziomach, a także zwiększenie zainteresowania podejmowaniem studiów wyższych lub ich odpowiedników.
Wytyczna 10	Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczania ubóstwa.

Źródło: E. Marlier, D. Natali, *Europe 2020: Toward a More Social EU?*, Peter Lang Pub Inc, Brussels 2010, s. 23.

Strategia „Europa 2020” nie posiada odrębnego budżetu, ponieważ wydawanie zasobów finansowych na problemy nie jest żadnym rozwiązaniem. Kluczem do długoterminowego i trwałego wzrostu jest modernizacja kształtowania oraz zmiany publicznych wydatków. Jeśli budżet jest mały, istotne jest, aby przeznaczać deficytowe środki w kierunku prowadzącym do inteligentnej, zrównoważonej i sprzyjającej włączeniu społecznemu gospodarki. Takie postępowanie poprowadzi do tworzenia większego przychodu w dłuższym okresie czasu oraz usprawni finanse publiczne. Unia Europejska już finansuje liczne programy, które pomogą osiągnąć pierwotne cele. Między 2007 a 2013 rokiem zostanie przekazane na B+R ponad 50 mld euro, a na wzrost konkurencyjności i innowacje ponad 3 mld euro. Na działania mające za zadanie wydłużenie procesu edukacji i wzrost jej poziomu około 7 mld euro⁴⁶.

Strategia „Europa 2020” nie odniesie sukcesu bez wyraźnie sprecyzowanych celów oraz metod ich realizacji. Ważne jest, aby ściśle określić także kryteria oceny postępów we wdrażaniu strategii. W dokumencie planu „Europa 2020” zawarto informację, że na strukturę planu składają się: podejście tematyczne oraz sprawozdania krajowe (pozwoili to na dokładny nadzór na państwami członkowskimi)⁴⁷. Podejście tematyczne ma za zadanie przede wszystkim skupienie się na osiągnięciu pięciu celów wymiernych poprzez zastosowanie zawartych w strategii inicjatyw przewodnich wymagających działań na poziomie europejskim, jak i krajowym. Podejście tematyczne ukazuje wzajemne zależności pomiędzy gospodarkami krajów unijnych oraz umożliwia odpowied-

⁴⁶ *Why does the strategy not have its own budget?*, http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_en.htm, tłumaczenie własne, dostęp 21.03.2011.

⁴⁷ *EU Communication and European Council Conclusions. Strategy „Europe 2020”*, http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Strategie_Europa_2020/PB_EU_Strategie_2020_EN.pdf, dostęp dnia 21.04.2011 r.

ni dobór inicjatyw, które ułatwiają osiągnięcie założonych celów oraz usprawniają funkcjonowanie strategii. Sprawozdania krajowe przyczynią się do opracowania planu wyjścia z kryzysu, a także realizacji celów strategii. Sprawozdania pozytywnie wpłyną także na przywrócenie stabilności makroekonomicznej, przywrócenie gospodarkom państwowym stabilnego wzrostu oraz finansów publicznych. Sprawozdania krajowe dotyczyć mają nie tylko polityki budżetowej, ale także zagadnień związanych z konkurencyjnością⁴⁸.

Pierwszym i najważniejszym celem strategii „Europa 2020” jest walka z kryzysem gospodarczym w Europie, w konsekwencji podjęto odpowiednie działania adekwatnie do sytuacji. Polityka budżetowa odegrała rolę antycykliczną i ekspansywną, obniżono do najniższej w historii stopy procentowe, a sektor finansowy w niespotykany sposób odzyskał płynność finansową. Wysokie wsparcie zostało także udzielone bankom, które otrzymały gwarancje, czy np. zostały dokapitalizowane. Wyjątkowa pomoc państwa została także udzielona pozostałym sektorom gospodarki. Powyższe rozwiązania są tylko stanem chwilowym, ponieważ nie można stale utrzymywać wysokiego wskaźnika długu publicznego. Realizacja celów strategii Europa 2020 musi opierać się na zorganizowanych i wiarygodnych działaniach, którym dopomóc ma wzrost koordynacji polityki gospodarczej⁴⁹. Według opracowanej strategii wyjścia z kryzysu, nie wskazane jest wycofywanie środków wsparcia, ze względu na niepewne perspektywy gospodarcze i kruchość sektora finansowego. Działania te mają być utrzymane aż do czasu odzyskania samodzielności gospodarki oraz jej stabilności finansowej.

4. Strategia Lizbońska, a „Europa 2020”

Strategia Lizbońska została przyjęta przez Radę Europejską w marcu 2000 roku. Przyczyną opracowania tej strategii były znaczne różnice rozwojowe między Japonią i Stanami Zjednoczonymi, a krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Ponadto miała ona służyć sprostaniu wyzwaniom stawianym UE, które związane były ze wzrostem konkurencyjności innych krajów, m.in. Chin oraz Indii⁵⁰.

W Strategii Lizbońskiej stworzono ambitny plan, tj. uczynienie Europy najbardziej konkurencyjnym regionem świata. Ponadto zakładano wzrost dynamiczności zjednoczonej Europy oraz szybszy rozwój gospodarczy. „Europa 2020” jest bardziej okrojonym dokumentem jednak wiernie bazuje na poprzedniej strategii. Podobnie jak nowy plan, w starym zakładano zdynamizowanie rozwoju gospodarczego w Unii Europejskiej, utworzenie nowych miejsc pracy, stworzenie gospodarki opartej na wiedzy, zapewnienie spójności społecznej, a także dbałość o ekologię⁵¹.

⁴⁸ E. Marlier, D. Natali, *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Peter Lang Pub Inc, Brussels 2010, s. 18–27.

⁴⁹ *EUROPA 2020. Strategia na rzecz...*, s. 28.

⁵⁰ *Strategia Lizbońska i Europa 2020*, <http://www.mojregion.eu/regionalny-program-operacyjny-województwa-kujawsko-pomorskiego/menu-c/strategia-lizbonska.html>, dostęp dnia 20.03.2011 r.

⁵¹ *Strategia Lizbońska – możliwość realizacji w ramach polityki spójności*, http://www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwoj_regionalny/Strony/Strategia_Lizbonska_mozliwosci_realizacji_w_ramach_ps.aspx, dostęp 20.03.2011 r.

Po kilku latach funkcjonowania Strategii Lizbońskiej stwierdzono niewystarczające efekty w jej funkcjonowaniu, więc podjęto działania mające na celu wypracowanie nowych rozwiązań. W 2005 roku przyjęto pakiet tzw. „Zintegrowanych Wytycznych na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005–2008” (*Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005–2008*). Zawierał on pakiet stanowiący główne filary zmodernizowanej Strategii Lizbońskiej. Obejmował zestaw wytycznych zawartych w trzech wymiarach: mikroekonomicznym, makroekonomicznym, a także dotyczącym polityki zatrudnienia. Państwa członkowskie Unii zostały zobowiązane do przygotowania Krajowych Programów Reform, tzn. programu mającego na celu realizację założeń Strategii Lizbońskiej na poziomie narodowym⁵². Celem tego „unarodowienia” priorytetów lizbońskich było przede wszystkim stworzenie odpowiednich warunków do efektywnej realizacji pierwotnych postanowień strategii oraz wprowadzenie instrumentów legislacyjno-instytucjonalnych⁵³.

Mimo wprowadzanych udoskonaleń strategia okazała się nieefektywna. Niestety praktycznie żaden z zamierzonych celów nie został osiągnięty. Jednym z postanowień było ustalenie 3% PKB państw członkowskich Unii przeznaczanych na rozwój badań naukowych. Pułap ten przekroczyły tylko dwa państwa (Szwecja ok. 3,7%) oraz Finlandia (ok. 3,4%). Obecnie na cele badawcze Unii średnia wydatków budżetowych wynosi tylko 1,9% PKB.

W poniższej tabeli przedstawiono wydatki krajowe brutto na badania i rozwój. Dane dotyczą lat przed wprowadzeniem Strategii Lizbońskiej, aż do 2009 roku, zestawione są w niej dane wybranych państw Unii Europejskiej a także samej Wspólnoty.

Tabela 6

Wydatki krajowe brutto na badania i rozwój

	1997	2000	2003	2006	2009
Unia Europejska	1,78	1,86	1,86	1,85	2,01
Państwa strefy euro	b.d.	1,83	1,87	1,87	2,05
Finlandia (najwyższa)	2,71	3,35	3,44	3,48	3,96
Łotwa (najniższa)	0,38	0,44	0,38	0,70	0,46
Polska	0,65	0,64	0,54	0,56	0,68

Źródło: EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, dostęp 5.04.2011.

Strategia Lizbońska przyczyniła się do postępu w pewnych dziedzinach, takich jak wzrost zatrudnienia, jednak w tych podstawowych, np. zwiększenie wydatków na badania naukowe czy ograniczenie biurokracji, nie był on zadowalający⁵⁴. Niestety skutki wprowadzenia tej Strategii spowodowały jeszcze większą lukę rozwojową między

⁵² *Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005–2008*, Commission of the European Communities, Brussels, dn. 12.04.2005 r., s. 3.

⁵³ *Strategia Lizbońska*, [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E47981D8B0655EA1C125711D003CDD1D/\\$file/strategia_lisbonska.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E47981D8B0655EA1C125711D003CDD1D/$file/strategia_lisbonska.pdf).

⁵⁴ *Strategia „Europa 2020” – szansa dla Unii*, <http://www.stosunki.pl/?q=content/strategia-europa-2020-szansa-dla-unii>, dostęp 19.03.2011 r.

państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Stanami Zjednoczonymi. Europejski Związek Izb Przemysłu i Handlu (*The Association of European Chambers of Commerce and Industry*) opublikował dane, z których wynika, że europejskie opóźnienie w stosunku do USA w sferze finansowania nauki oraz rozwoju konkurencyjności rynku, wynosi obecnie mniej więcej 20–30 lat. Głównym powodem niepowodzenia Strategii Lizbońskiej był oportunizm państw członkowskich Unii w stosunku do ograniczenia biurokracji oraz przywilejów socjalnych. Powodem niepowodzenia był także brak priorytetów działania, które posiada strategia „Europa 2020”. W porównaniu do potęgi Ameryki Północnej, Europa posiada niższe wskaźniki zatrudnienia oraz krótszy czas pracy. Wskaźniki mogą ulec polepszeniu, ponieważ jednym z głównych celów „Europy 2020” jest wzrost zatrudnienia⁵⁵.

Niepowodzenie Strategii Lizbońskiej zmotywowało Europę do podjęcia nowych starań na rzecz rozwoju gospodarczego, a kryzys ukazał słabości unijnej gospodarki i finansów. Dlatego właśnie Unia, aby nie utracić znaczenia, musiała podjąć stanowcze działania. W tym właśnie celu została stworzona nowa strategia „Europa 2020”, w której precyzyjnie określono kierunek, w którym Unia Europejska powinna zmierzać. W dokumencie jest zawarta informacja, że Europa aby odnieść sukces musi działać wspólnie. Jest to atut Unii, ponieważ posiada głęboko zaawansowany proces integracji gospodarczej, do której można zaliczyć instytucje wolnego rynku oraz unii monetarnej⁵⁶. Strategia Lizbońska charakteryzowała się odgórnym podejściem do implementacji, skutkując niskim poziomem zaangażowania na szczeblu regionalnym. Do realizacji strategii były używane głównie tradycyjne mechanizmy wspólnotowe, takie jak dyrektywy czy rozporządzenia, a ciężar wprowadzenia ich w życie należał do państw członkowskich. Postępy w realizacji planu zależały w głównej mierze od ich woli politycznej i zaangażowania. Niewątpliwie kolejną słabością Strategii Lizbońskiej było niedysponowanie przez nią odrębnym budżetem i instrumentami (zarówno wspólnymi, jak i krajowymi), które pomagałyby we wdrażaniu tego „programu wspólnotowego”⁵⁷.

Twórcy planu „Europa 2020” wyciągnęli wnioski z niepowodzenia Strategii Lizbońskiej. W nowej strategii uwzględniono zmiany, które zaszły w Europie od 2000 roku, w szczególności szybką potrzebę wyjścia z kryzysu ekonomicznego. Ponadto zawarto wiele nowych celów i priorytetów, które zamierza się osiągnąć do 2020 roku, między innymi nowy rodzaj wzrostu – inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. Kolejnym priorytetem jest silniejszy sposób zarządzania, tj. regularne i ciągle monitorowanie wprowadzanego w życie planu oraz przewodnictwo Rady Europejskiej. Komisja steruje procesem i używa nowych instrumentów wpro-

⁵⁵ *Skutki Strategii Lizbońskiej*, <http://www.strategializbonska.pl/skutki-strategii-lizbonskiej.html>, dostęp 19.03.2011 r.

⁵⁶ *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela 3.03.2010, s. 2–3.

⁵⁷ A. Maciaszczyk, R. Stanisławski, *Rola funduszy strukturalnych w realizacji Strategii Lizbońskiej*, w: *Polityka wzrostu gospodarczego w Polsce i Unii Europejskiej. Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, pod red. J. L. Bednarczyk, S. I. Bukowski, W. Przybylska-Kapuścińska, wyd. CeDeWu, Warszawa 2008, s. 135–136.

wadzonych przez Traktat lizboński. Rządy państwowe zobligowane są do rekomendacji, politycznych ostrzeżeń, jeśli zajdzie taka potrzeba oraz za poważne opóźnienia możliwość ukarania danego państwa. Dodatkowo, został utworzony „Semestr Europejski” (*European semester*), który ma za zadanie koordynowanie polityki ekonomicznej. Państwowe rządy są zobowiązane do dostarczenia raportu dotyczącego zmian ekonomicznych i ich stabilności, więc muszą zapewnić stałe zapasy finansowe dla ich planów reform⁵⁸.

Strategia Lizbońska, mimo iż założenia miała ambitne, w istocie okazała się programem kompromisowym i ostrożnym. Jednakże porównując oba programy inaczej ocenia się je jako plany zwiększania konkurencyjności oraz ogólne idee wskazujące kierunek polityki gospodarczej. Strategia Lizbońska wiązała się z pojęciem konkurencyjności, podczas gdy „Europa 2020” jest planem ożywienia (*reviving*) wzrostu. Inne muszą być obiekty dotyczące koncepcji budowy konkurencyjności, a inne dotyczące programu wzrostu. Porównując odrębne przeznaczenie strategii, nie można nie zauważyć, że obydwie oparte są na podobnej konstrukcji, jednak wykorzystywane są w innym celu⁵⁹.

W związku z postawionymi pytaniami badawczymi oraz udzielonymi odpowiedziami, a także na podstawie analizy dwóch strategii nasuwają się następujące wnioski:

1. Znaczną rolę w poprawnym funkcjonowaniu gospodarki odgrywa koordynacja polityki gospodarczej. Dzięki poprawnej koordynacji możliwe jest sprawne wdrożenie poszczególnych traktatów, czy strategii.
2. W ramach Unii Europejskiej został stworzony w 2000 roku plan rozwoju gospodarczego zwany Strategią Lizbońską. Plan ten był ambitny, zawarto w nim wiele założeń, które zostając wypełnione, miały zapewnić Europie największą konkurencyjność na arenie międzynarodowej. W 2005 roku ze względu na niskie wyniki strategia została nowelizowana, jednakże nie osiągnęła zamierzonych celów. Konsekwencją były zbyt wysokie ambicje niedostosowane do zmieniających się warunków ekonomicznych na świecie.
3. W 2010 roku Strategia Lizbońska została zastąpiona strategią „Europa 2020”, która może jest mniej ambitnym planem, jednakże jej założenia są bardziej realne do zrealizowania. Celem „Europy 2020” jest przede wszystkim szybkie wyjście z kryzysu i zapobieżenie podobnemu w przyszłości oraz zrównoważony wzrost gospodarczy następujący w bardziej ekologiczny sposób.
4. Strategia Lizbońska i „Europa 2020” są planami rozwoju gospodarczego Europy, jednak obydwie bazują na trochę innych założeniach. Strategia Lizbońska dotyczyła przekształcenia dotychczasowej gospodarki Europy w najbardziej konkurencyjną. Strategia kontynuacji „Europa 2020” jest programem wzrostu, który ma sprzyjać włączeniu społecznemu.

⁵⁸ *What is the difference between Europe 2020 and its predecessor the Lisbon Strategy?*, http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_en.htm#1, dostęp 21.03.2011 r.

⁵⁹ L. J. Jasiński, op. cit., s. 29.

Summary

The development of the European Union's economy – the Lisbon Strategy and the new „Europe 2020” agenda

The article points out that the co-ordination of economic policy plays a significant role in the proper functioning of an economy. In 2000, an economic development plan, known as the Lisbon Strategy, was designed within the framework of the European Union. The plan was ambitious and contained a number of assumptions that were to guarantee the unrivalled international competitiveness of Europe upon their implementation. On account of poor performance results the strategy was reviewed in 2005, yet it still failed to achieve the desired objectives. The reason for that were exaggerated ambitions that were not adjusted to the changing economic conditions in the world. In 2010, the Lisbon Strategy was replaced by the „Europe 2020” strategy, which may be less ambitious, but its assumptions are more realistic. The objective of the „Europe 2020” strategy is primarily to recover quickly from the crisis and prevent similar ones in the future, as well as to achieve sustainable economic growth while taking a more environmentally sound course.