



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 50 (658) • 30 marca 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkievicz

Najważniejsze elementy strategii „Europa 2020”

Marcin Koczor

Podczas posiedzenia 25-26 marca br. Rada Europejska przyjęła ogólne ramy strategii „Europa 2020”, która po 2010 r. ma zastąpić Strategię Lizbońską. Nowa agenda opierać się będzie na konstrukcji „3-5-7”: trzy priorytety, pięć celów ilościowych, siedem projektów przewodnich. Dużo uwagi podczas jej tworzenia poświęca się wzmocnieniu procesu zarządzania. Przyjęcie przez Radę Europejską wiodącej roli w tym zakresie jest niezbędne dla osiągnięcia postępów.

Priorytety. Zgodnie z zaproponowanymi przez Komisję Europejską priorytetami, które uzyskały poparcie Rady Europejskiej, gospodarka UE powinna być oparta na trzech filarach: wiedzy i innowacjach (rozwój inteligentny), efektywnym korzystaniu z dostępnych zasobów (rozwój zrównoważony) oraz wysokim poziomie zatrudnienia i spójności społecznej (rozwój inkluzywny). Dobór priorytetów stanowi przejaw chęci silniejszego zaakcentowania wymiarów społecznego i środowiskowego, co wynika m.in. z dalece niewystarczających postępów we wdrażaniu Strategii Lizbońskiej w tych obszarach.

Realizacji powyższych priorytetów służyć ma siedem projektów przewodnich, które obejmować będą szereg inicjatyw realizowanych zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym. Do najważniejszych należą: „Unia innowacji” (ukończenie budowy europejskiej przestrzeni badawczej i poprawa warunków działalności innowacyjnej), „Europejska agenda cyfrowa” (stworzenie jednolitego rynku treści i usług online), „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” (budowa niskoemisyjnej gospodarki), czy też „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” (zwiększenie kompetencji pracowników, modernizacja rynku pracy).

Cele. RE określiła pięć celów ilościowych przyszłej strategii, na podstawie których państwa członkowskie przyjmą krajowe cele dostosowane do ich wewnętrznej specyfiki. Nie było wątpliwości co do umieszczenia wśród nich celów energetyczno-klimatycznych (20/20/20 – ograniczenie emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenie efektywności energetycznej i udziału energii odnawialnej), czy też celu dotyczącego osiągnięcia wzrostu stopy zatrudnienia do co najmniej 75% w grupie osób w wieku 20-64 lata (dotychczasowy cel wynosił 70%). Rada Europejska zgodziła się utrzymać w nowej strategii cel przeznaczania 3% PKB na wydatki badawczo-rozwojowe (został pierwotnie ustalony na szczycie UE w Barcelonie w 2002 r.). Istnieją jednak wątpliwości co użyteczności tego wskaźnika, wyrażone np. przez Radę ECOFIN na jej marcowym posiedzeniu. Krytycy wskazują, że cel ten nie jest nakierowany na rezultaty (*output*), lecz mierzy same nakłady (*input*), co nie daje w pełni miarodajnego obrazu funkcjonowania sektora B+R. RE w tym kontekście zwróciła się do KE o opracowanie wskaźnika pokazującego intensywność działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej.

Uczestnicy szczytu UE osiągnęli ogólną zgodę co do potrzeby umieszczenia w nowej strategii celu dotyczącego podniesienia poziomu wykształcenia (poprzez zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących edukację i zwiększenie liczby osób mających wyższe wykształcenie), a także celu poświęconego zmniejszeniu liczby osób zagrożonych ubóstwem. Na swym czerwcowym posiedzeniu RE ma przyjąć liczbowe wskaźniki odnoszące się do tych celów (w myśl propozycji Komisji odsetek osób przedwcześnie kończących edukację powinien wynieść co najwyżej 10%, liczba osób w wieku 30-34 lata mających wyższe wykształcenie – co najmniej 40%, zaś redukcja liczby osób zagrożonych ubóstwem powinna wynieść ponad 20 milionów). W przypadku celu dotyczącego edukacji, trudności z jego

uszczegółowieniem zostały w dużej mierze spowodowane oporem Niemiec (wspieranych m.in. przez Austrię), gdzie kompetencje w zakresie polityki edukacyjnej należą do landów, dlatego też zgoda na konkretne cele wymaga osiągnięcia uprzedniego porozumienia wewnętrznego.

W odniesieniu do celu dotyczącego redukcji zagrożenia ubóstwem, wątpliwości szeregu państw wzbudziły z kolei formalne możliwości działania UE w tym zakresie (na podstawie art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, UE posiada kompetencje wspierające i uzupełniające w odniesieniu do różnych dziedzin polityki społecznej), a także trudności z jego skutecznym pomiarem.

Programowanie. Zaproponowana przez KE struktura zarządzania nową strategią odzwierciedla konieczność pogodzenia działań w ramach fiskalnej strategii wyjścia (służących zmniejszeniu deficytu i długu publicznego) z inicjatywami na rzecz realizacji nowej agendy. Składa się z dwóch filarów: tzw. podejścia tematycznego i sprawozdań krajowych. Podejście tematyczne obejmować będzie działania na rzecz realizacji celów ilościowych nowej strategii. Na szczeblu krajowym głównym dokumentem ich wdrażania pozostanie krajowy program reform, przygotowywany w oparciu o zintegrowane wytyczne, obejmujące ogólne wytyczne polityki gospodarczej (Broad Economic Policy Guidelines – BEPG, art. 121 ust. 2 TFUE) i wytyczne dotyczące zatrudnienia (Employment Guidelines – EG, art. 148 TFUE). Nie zostało jeszcze przesądzone, jak długi będzie cykl obowiązywania wytycznych i tym samym cały okres programowania (od 2005 r. były to trzy lata). Komisja uważa, że wytyczne, które mają być przyjęte w drugiej połowie bieżącego roku, nie powinny podlegać zasadniczym zmianom do 2014 r., co oznacza, że czas ich obowiązywania byłby podobny do obecnego.

Sprawozdania krajowe będą odnosiły się do zagadnień polityki budżetowej oraz innych kwestii makroekonomicznych, np. występujących nierównowag czy stabilności makrofinansowej. Podstawowym instrumentem działań w zakresie polityki budżetowej będzie Pakt stabilności i wzrostu. W jego w ramach państwa członkowskie przygotowują i corocznie uaktualniają programy stabilności/konwergencji, stanowiące obecnie część krajowych fiskalnych strategii wyjścia z kryzysu. Innym kluczowym instrumentem będą wytyczne BEPG.

Monitoring i ewaluacja. Dwa powyższe filary mają być ze sobą powiązane poprzez lepszą synchronizację procesu sprawozdawczości i oceny krajowych programów reform (raporty z postępów były do tej pory przedkładane KE wczesną jesienią) oraz programów stabilności/konwergencji (powinny być dostarczane do 1 grudnia danego roku). Zgodnie z propozycją Komisji, oba programy byłyby przedkładane jednocześnie, w ostatnim kwartale roku, a ich ewaluacja nastąpiaby także w jednym czasie – przed wiosennym szczytem UE. Częścią procesu monitoringu będzie sprawozdanie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (przyszły organ nadzoru makroostrożnościowego w UE) na temat oceny stabilności makrofinansowej państw UE. Kluczowym instrumentem w ramach monitoringu mają być zalecenia dotyczące polityki gospodarczej i zatrudniania przyjmowane przez Radę dla każdego kraju członkowskiego, odpowiednio na podstawie art. 121 ust. 2 i art. 148 TFUE.

Perspektywy. Najważniejszym warunkiem powodzenia strategii „Europa 2020” pozostanie rzeczywista polityczna wola jej implementacji w państwach członkowskich. Chęć odgrywania przez RE centralnej roli w procesie zarządzania strategią – potwierdzona zapowiedzią organizacji podczas jej posiedzeń debat poświęconych konkretnym zagadnieniom strategii (pierwsza z nich będzie dotyczyć B+R i odbędzie się w październiku) – zwiększa szansę na spełnienie tego warunku. Wydaje się, że takie też są zamierzenia stałego przewodniczącego RE Hermana van Rompuy. Postulat wzmocnienia roli RE w koordynacji polityki gospodarczej (który znalazł się w deklaracji państw strefy euro wydanej w związku z opracowaniem ram pomocy dla Grecji) również ma istotne znaczenie w tym kontekście.

W dużej mierze od woli RE będzie zależał zakres możliwości KE co do podejmowania aktywnych działań w ramach monitoringu i oceny postępów. Przydatnym instrumentem w tym zakresie mogą być ostrzeżenia wydawane przez Komisję na podstawie art. 121 ust. 4. TFUE (jest to możliwość wprowadzona przez Traktat z Lizbony) w wypadku, gdy państwa członkowskie nie dostosowują się w określonym czasie do zaleceń sformułowanych w ramach BEPG.

Ważne Znaczenie dla osiągnięcia lepszych rezultatów będzie miało skuteczne wykorzystanie wszystkich instrumentów będących w dyspozycji UE (np. regulacyjnych, finansowych, zewnętrznej polityki handlowej). Podkreślenie przez Radę Europejską roli polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej we wspieraniu realizacji strategii „Europa 2020” automatycznie łączy się z nową perspektywą finansową (2014-2020). Dla Polski kluczowe jest dalsze promowanie podejścia, w myśl którego spójność należy łączyć z konkurencyjnością. Równocześnie należy poświęcić zdecydowanie więcej uwagi innym aspektom związanym z realizacją przyszłej strategii, zwłaszcza w odniesieniu do procesu zarządzania i podziału zadań między poszczególne podmioty.