



Strategia Lizbońska – kiedy reaktywacja?

Artykuł ukazał się w „Gazecie Wyborczej” 21 czerwca 2004 r.

Jak dotąd Strategia Lizbońska zawiodła jako projekt polityczny dla Europy. Jednak renesans może nastąpić już wkrótce.

Drugi Kongres Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej i kontrowersje związane z wystąpieniem kanclerza Schrödera przypomniały, że minęły już cztery lata od ogłoszenia przez Unię Europejską tak zwanej Strategii Lizbońskiej. Zgodnie z dokumentem przyjętym przez przywódców państw UE na szczycie w Lizbonie, Unia miała się do 2010 roku stać *najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie, zdolną do trwałego rozwoju, tworzącą większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującą się większą spójnością społeczną*. Sformułowano szereg konkretnych celów i rekomendacji dla instytucji europejskich i państw członkowskich. Oryginalność proponowanych instrumentów, opartych m.in. na upowszechnianiu nowych technologii i zachęcaniu do większej aktywności zawodowej, wskazywała na początek nowego myślenia o gospodarce europejskiej. Siedem lat po formalnym ukończeniu budowy jednolitego rynku, w chwili, gdy realizacja unii walutowej dobiegała końca, Europa stawiała sobie nowy cel i wybierała nowe hasło – konkurencyjność.

Dzisiaj konfrontacja zamierzeń z Lizbony z rzeczywistością wypada bardziej niż mizernie. Nie tylko nie ma wątpliwości, że w 2000 roku liderzy UE wykazali się nadmiernym optymizmem, ale sama Strategia Lizbońska zeszła gdzieś na margines polityki europejskiej. Bardzo znamieny jest tytuł wygłoszonego niedawno referatu znanego brytyjskiego ekonomisty Davida Begg’a „Już czas na serio zająć się Strategią Lizbońską”. Niestety, Strategię Lizbońską już mało kto traktuje poważnie.

Dlaczego tak się stało? Czy proces ten będzie postępował, czy też może być odwrócony? A jeśli tak, to co będzie to oznaczało dla UE-25, a dla Polski w szczególności? Te kwestie wydają się warte rozważenia.

Lizbońska stonoga

Zacznijmy od tego, że tak zwana Strategia Lizbońska była od początku bardzo niejednorodnym zbiorem różnych polityk. Roboczo dzieli się kwestie podjęte przez szczyt lizboński na cztery obszary: „szybkie przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy”; „liberalizacja”, (czyli faktyczne dokończenie budowy wspólnego rynku, zwłaszcza w sektorach gdzie istnieją monopole sieciowe); „rozwój przedsiębiorczości”; i wreszcie „zatrudnienie i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu”. Podjęcie tak różnych tematów motywowane było potrzebą całościowego podejścia do problemu konkurencyjności. W 2001 roku dodano

piąty obszar: „zrównoważony rozwój”, czyli taki wzrost gospodarczy, który uwzględnia potrzebę ochrony środowiska naturalnego. Nawiasem mówiąc, jakkolwiek nadużywanie pojęcia konkurencyjności we współczesnej literaturze politycznej i ekonomicznej jest, niestety, powszechne, to włączenie do niego ekologii stanowi swoisty rekord.

Różnorodności tematów towarzyszy różnorodność systemów podejmowania i realizacji decyzji, tak na poziomie europejskim, jak i narodowym. O ile liberalizacja sektorów sieciowych i ochrona środowiska dokonuje się głównie poprzez klasyczną metodę wspólnotową – Komisja Europejska występuje z inicjatywą ustawodawczą, następnie Rada Ministrów i Parlament Europejski uchwalają nowe prawo, zazwyczaj dyrektywę – o tyle pozostałe z wymienionych obszarów są najczęściej przedmiotem tzw. otwartej metody koordynacji. Oznacza to, że nie powstaje nowe prawo unijne, ale rządy i parlamenty państw członkowskich same realizują cele strategii, zazwyczaj poprzez dobrowolne przyjęcie konkretnych celów ilościowych. Na przykład Dania planuje ograniczyć do 2010 obciążenia administracyjne dla firm o 25%, a Irlandia zamierza osiągnąć w 2006 roku poziom wydatków na badania i rozwój odpowiadający 2% PKB. Stopień realizacji tych celów jest regularnie monitorowany w rozmaitych raportach porównawczych Komisji Europejskiej takich jak *European Innovation Scoreboard* czy *Employment in Europe*, które są następnie podstawą do dyskusji w Radzie Ministrów i do przyjmowania lub modyfikowania istniejących celów. W ten sposób kraje członkowskie mobilizują się wzajemnie i wywierają na siebie presję. W istocie jednak, jak zauważył włoski politolog Claudio Radaelli, każdy obszar polityki ma swoją własną otwartą metodę koordynacji i intensywność współpracy między krajami członkowskimi jest bardzo różna w zależności od tematu.

Merytoryczna i instytucjonalna niejednorodność Strategii Lizbońskiej znacznie utrudnia koordynację działań organów Unii i państw członkowskich. Wewnątrz Komisji Europejskiej strategią zajmuje się co najmniej dziewięć różnych dyrekcji generalnych, m.in. ds. zatrudnienia społecznego, przedsiębiorstwa, konkurencji, rynku wewnętrznego, badań naukowych podlegających ośmiu różnym komisarzom. Odpowiedzią na ten problem jest propozycją powołania „superkomisarza” koordynującego politykę konkurencyjności, sformułowana przez szefów rządów Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii podczas ich lutowego spotkania w Berlinie. Z kolei problemom koordynacji w Radzie Ministrów UE próbował zaradzić już szczyt w Sewilli w 2002. Zreformowano wtedy konfigurację Rady i w miejsce dotychczasowych Rad ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu i Badań Naukowych powołano Radę ds. Konkurencyjności, grupującą ministrów wszystkich wymienionych tek. Zmiana miała jednak charakter formalny: kolejne punkty programu Rady Ministrów ds. Konkurencyjności są omawiane przez podgrupy ministrów odpowiadające „starym” Radom.

Małe sukcesy, duże niepowodzenie

Wbrew śmiałym zamierzeniom z Lizbony, dystans dzielący Unię od Stanów Zjednoczonych w ostatnich latach jeszcze się powiększył a gospodarka unijna nawet nie zbliżyła się do pochopnie sformułowanego celu 3-procentowego wzrostu w skali rocznej. Byłoby jednak błędem oceniać pierwsze cztery lata Strategii Lizbońskiej tylko na podstawie niepowodzenia jej strategicznego celu. Szczyt w Lizbonie uruchomił bowiem wiele inicjatyw, w wyniku których osiągnięto wymierne sukcesy. Praktycznie zakończono proces legislacyjny zmierzający do liberalizacji rynku telekomunikacyjnego i rynku energii elektrycznej. Znaczne postępy poczyniono w liberalizacji usług finansowych i transportu (choć kwestie te napotykają poważne problemy polityczne). Działając według otwartej metody koordynacji, kraje członkowskie realizują w tej chwili w sumie 76 różnych celów narodowych. Nie należy też zapominać o trudno mierzalnym efekcie uczenia się administracji – dzięki porównywaniu osiągnięć państw członkowskich urzędnicy mają okazję

uczyc się na doświadczeniach innych krajów. W Polsce ten efekt można zaobserwować w rozwoju prac nad polityką zatrudnienia, powstającą po części pod wpływem Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Wreszcie, Proces Lizboński przyczynił się do powstania – także w Polsce – szeregu analiz i rekomendacji sektorowych. W tym sensie Strategia jest po prostu użytecznym pojęciem, etykietą, kryjącą zbiór różnych działań, które łączy ich domniemany wpływ na konkurencyjność gospodarki.

Skoro Strategii nie można odmówić pewnych osiągnięć, to skąd ogólne poczucie rozczarowania? Ano stąd, że szczyt w Lizbonie wywołał znacznie większe oczekiwania. Bez wątpienia większość państw członkowskich nie wykazała wystarczającej determinacji w realizacji reform. Poza tym, Strategia Lizbońska nie miała być nalepką na worek z różnymi luźnymi programami państw członkowskich. Miała być planem – oczywiście ramowym, – ale jednak planem, strategią właśnie, za której sukces lub porażkę Unia Europejska jako wspólnota brałaby odpowiedzialność. Jaki inny sens miało wprowadzenie tematu konkurencyjności na poziom ponadnarodowy czy międzynarodowy?

Jednak do tak pojętej Strategii Lizbońskiej potrzeba woli politycznej, której nie zastąpią dyskusje, dokumenty i opracowania porównawcze. Tymczasem Proces Lizboński jest daleko na liście priorytetów najważniejszych graczy polityki europejskiej. Rzadko pojawia się w europejskiej prasie i chyba pozostaje szerzej nieznanym społeczeństwu europejskim (Eurobarometr – biuro Komisji Europejskiej zajmujące się badaniami opinii publicznej – nie opublikował jak dotąd żadnego raportu na ten temat). Krótko mówiąc, jak dotąd **strategia lizbońska poniosła porażkę jako projekt polityczny dla Europy**.

Wyrazem tej porażki jest brak zainteresowania nią świata nauki, zwłaszcza ekonomii. Czym innym są bowiem ekspertyzy sektorowe, skądinąd ważne i ciekawe, a czym innym prace naukowe inspirowane procesami politycznymi. Takie projekty jak unia celna czy unia walutowa stały się impulsem do rozwoju teorii ekonomii i badań empirycznych. Tymczasem w najważniejszych pismach ekonomicznych świata nie ma śladu zainteresowania Procesem Lizbońskim. Nie potrafimy więc odpowiedzieć sobie na najprostsze pytania: czy program zarysowany przez szczyt w Lizbonie ma w ogóle szansę przyspieszyć istotnie wzrost gospodarczy w Europie? Jaki jest realistyczny horyzont czasowy? Który z celów jest najważniejszy, a który można wyłączyć? Większość ekonomistów kwituje temat wzruszeniem ramion i uśmiechem politowania.

Nadchodzi renesans?

Pamiętajmy jednak, że nie minęła nawet połowa czasu przeznaczanego na Strategię Lizbońską. Nawet jeśli cel strategiczny jest już nie do zrealizowania (o ile kiedykolwiek był), to Proces Lizboński może jeszcze odegrać rolę w powiększonej Unii. Czekają nas bowiem szereg wydarzeń, które będą temu sprzyjać: powołanie nowej Komisji Europejskiej; publikacja śródkresowego raportu Komisji z realizacji Strategii (*mid-term review*) i wreszcie negocjacje nad nową perspektywą finansową, czyli ramowym budżetem Unii na lata 2007-2013.

Nie można wykluczyć, że Strategia Lizbońska stanie się jednym z ważnych punktów programu nowej Komisji, w której składzie zapewne znajdzie się „superkomisarz lizboński”. Taki rozwój sytuacji byłby sam w sobie korzystny dla Polski. Najmniejsze nawet zdynamizowanie gospodarki Europy Zachodniej leży w naszym interesie, bo jesteśmy z nią zintegrowani handlowo i kapitałowo. Ponadto, Polska sama skorzystałaby na realizacji założeń Strategii (ten temat szerzej poruszają opracowania Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej).

Jest jednak jeszcze coś. Niezależnie od meritum sprawy, konieczność poprawy konkurencyjności gospodarki europejskiej będzie ważną kartą w nadchodzących rozgrywkach politycznych. Powinniśmy

nauczyć się nią grać, bo stawką będą kwestie o fundamentalnym dla nas znaczeniu, takie jak harmonizacja podatków bezpośrednich i nowy kształt polityki strukturalnej.

Na co trzeba uważać

O tym że w imię przedziwnej pojętej konkurencyjności można próbować wywierać presję na nowe państwa członkowskie, żeby podwyższały podatki, przekonał nas w Warszawie kanclerz Schröder. Co prawda, decyzje w tej sprawie muszą w Radzie Ministrów UE zapadać jednomyślnie, ale nie znaczy to, że możemy spać spokojnie. Po pierwsze, istnieją inne instrumenty harmonizacji niż prawo wspólnotowe, takie jak wspomniana otwarta metoda koordynacji czy mechanizm wzmocnionej współpracy. Bogate państwa Unii mogą sięgnąć po nie w dogodnym momencie, a takim bez wątplenia będą negocjacje nad perspektywą finansową 2007-2013. Po drugie, opór nowych członków w kwestii podatków daje tym krajom, które są w UE płatnikami netto, przewrotny argument w ich walce o zmniejszenia budżetu Wspólnoty. Dlaczego bowiem kierować pomoc unijną do państw - beneficjentów netto, skoro one same nie chcą zasilać własnych budżetów przychodami z podatków? Po trzecie, obecne działania Niemiec, Francji czy Szwecji mają efekt prewencyjny: sprawiają na przykład, że przyszłe polskie rządy znajdują się w niewygodnej sytuacji, gdyby chciały obniżyć nasz - wcale nie taki niski! - podatek dochodowy od przedsiębiorstw. Broniąc się przed naciskami powinniśmy mówić głośno, że postulat wyższych podatków CIT w krajach akcesyjnych jest nie tylko groźny dla naszego rozwoju gospodarczego, ale jawnie sprzeczne z głównym celem Strategii Lizbońskiej. Jego realizacja - poprawiając konkurencyjność gospodarki niemieckiej względem gospodarki polskiej czy słowackiej - doprowadziłaby do pogorszenia konkurencyjności gospodarki europejskiej jako całości.

Co się tyczy przyszłej polityki strukturalnej, Komisja Europejska niedawno przedstawiła swoje propozycje w *Trzecim Raporcie o Spójności Gospodarczej i Społecznej*. Wielokrotnie przywołuje się w nim Strategię Lizbońską. Strategia niejako legitymizuje pozostawienie w starych krajach członkowskich znacznej części środków (a właściwie większej części, bo dopiero od 2011 strumienie te mają zrównać). Taki rozwój sytuacji jest zapewne nieunikniony, ale warto zwrócić uwagę na język *Raportu*. Argumenty o solidarności europejskiej ewidentnie tracą na znaczeniu, a argumenty o konkurencyjności - zyskują. Warto o tym pamiętać, niezależnie od tego, że póki co nowe państwa członkowskie zostaną objęta polityką spójności w jej tradycyjnej formie - w ramach nowego Priorytetu 1 („Konwergencja”). Natomiast trudno wytłumaczyć, dlaczego kraje akcesyjne zostały z góry wykluczone z „lizbońskiego” w swej naturze Priorytetu 2 nowej polityki spójności („Konkurencyjność Regionalna i Zatrudnienie”). Nawet niewielki udział w tej części środków mógłby mieć dla nas skutki pozytywne. Jak już wspomniałem, Strategia Lizbońska zaowocowała wieloma cennymi inicjatywami w krajach członkowskich Unii. Z tych doświadczeń warto skorzystać, a jak pokazał okres przedakcesyjny, nic tak nie mobilizuje naszych polityków i administracji do nauki, jak perspektywa pomocy unijnej. Ten efekt jeszcze się wzmocni, bo każdy polski rząd w najbliższych latach znajdzie się pod presją opinii publicznej na wykorzystanie przysługujących nam funduszy.

Krzysztof Szczygielski jest ekonomistą CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.