

---

# NOWA STRATEGIA LIZBOŃSKA PO ROKU 2010 – KONSULTACJE REGIONALNE

---

Małgorzata Sulmicka

---

## STRESZCZENIE

Wiosenny szczyt Rady Europejskiej w 2010 roku ma przyjąć nową europejską strategię rozwoju, która zastąpi kończącą się właśnie, uchwaloną w 2000 roku, *Strategię Lizbońską*. Artykuł przedstawia wyniki konsultacji na temat przyszłości *Strategii Lizbońskiej* po 2010 roku, przeprowadzonych przez europejski Komitet Regionów wśród przedstawicieli regionalnych i lokalnych władz krajów członkowskich UE.

Większość respondentów uznała, że SL wniosła wartość dodaną zarówno na poziomie UE, jak i krajów członkowskich. Strategia odegrała bardzo istotną rolę, zwłaszcza w uświadomieniu potrzeby reform strukturalnych, niezbędnych dla stawienia czoła wyzwaniom, przed którymi stanęła UE w dobie globalizacji. Zarazem konsultacje ujawniły silny krytycyzm regionalnych i lokalnych władz, dotyczący sposobu wdrażania strategii. Uznano, że wielopoziomowe zarządzanie wymaga, aby regionalne i lokalne władze były w pełni włączone w tworzenie i implementację nowej strategii.

Najczęściej wymieniane przez regionalnych i lokalnych respondentów propozycje obszarów priorytetowych, które powinny znaleźć się w nowej strategii rozwoju Unii Europejskiej to: bezpieczeństwo energetyczne, trwałe i zrównoważony rozwój, jakość życia i spójność społeczna, polityka innowacyjna, stabilność finansowa, imigracja. Powszechnie twierdzono, iż nowa strategia powinna być monitorowana w oparciu o szerszy zestaw wskaźników, zwłaszcza w wymiarze społecznym i środowiskowym. Respondenci postulowali też poprawę komunikacji strategii, w co w większym stopniu powinny być włączone władze lokalne i regionalne.

Choć konkurencyjność i spójność postrzegane są przez wszystkich respondentów jako kluczowe kategorie związane z koncepcją agendy lizbońskiej, poglądy na temat właściwego sposobu prowadzenia polityk w tych obszarach i ich hierarchii różnią się. Jakkolwiek większość respondentów, rozumiejąc silne wzajemne interakcje między konkurencyjnością i spójnością, widzi konieczność prowadzenia polityk, które zarazem wzmacniają konkurencyjność, jak i chronią, i wspomagają spójność.

Jedną z przyczyn trudności w realizacji SL był fakt, iż szereg polityk, istotnych dla jej powodzenia, leży w gestii krajów członkowskich. Ta sytuacja może w przyszłości częściowo ulec zmianie wraz z wejściem w życie *Traktatu Lizbońskiego*, wprowadzającego nowe mechanizmy i instrumenty koordynacji unijnych polityk.

---

## Wprowadzenie

Rok 2010 będzie ostatnim rokiem realizacji, przyjętej w roku 2000, *Strategii Lizbońskiej*, pierwszej w historii Unii Europejskiej nadrzędnej kompleksowej strategii rozwoju tego ugrupowania, mającej na celu podniesienia konkurencyjności UE w zglobalizowanym świecie. Przewiduje się, iż na przełomie lat 2009/2010 Komisja Europejska przedstawi propozycję kolejnej kierunkowej strategii rozwoju. Jej przyjęcie nastąpić ma podczas wiosennego szczytu Rady Europejskiej w 2010 roku. Ponieważ wyzwania, które legły u podstaw uchwalenia *Strategii Lizbońskiej* (SL) są nadal aktualne<sup>1</sup>, można się spodziewać, iż nowa strategia będzie

---

<sup>1</sup> Chodzi o zagrażające długookresowej stabilności finansów publicznych państw członkowskich UE starzenie się europejskich społeczeństw, narastającą konkurencję ze strony szybko rozwijających się państw azjatyckich,

w znacznym stopniu kontynuacją SL. Ponieważ w przyjętym horyzoncie SL nie udało się zrealizować wielu zakładanych w niej celów, przed uchwaleniem kolejnej strategii konieczne jest zdiagnozowanie przyczyn dotychczasowych niepowodzeń oraz poszukiwanie kierunków i form bardziej skutecznego działania w przyszłości. Służą temu konsultacje dotyczące kształtu postlizbońskiej strategii rozwoju UE, prowadzone od wiosennego szczytu Rady Europejskiej w 2008 roku, równoległe z ostatnim 3-letnim cyklem realizacji SL.

Komitet Regionów (*Committee of the Region – CoR*), po konsultacjach z regionalnymi i lokalnymi przedstawicielami krajów członkowskich, zdecydował się przyjąć oficjalny dokument, wyrażający stanowisko regionów w kwestii nowej strategii. Konsultacje regionalne i lokalne trwały od marca 2009 roku. Efektem zebranych opinii jest, opublikowany w październiku 2009 roku, raport pt. *A new Lisbon Strategy after 2010. Consultation of European Regions and Cities on New Strategy for Sustainable Growth*<sup>2</sup>. Prezentuje on przede wszystkim opinie, obawy i sugestie, co do których zarysował się szeroki konsensus wśród respondentów, ale zawiera także punkty widzenia, które nie są powszechne. **Wniosek generalny raportu** jest następujący: **choć nie udało się zrealizować wielu założeń SL, to jednak wniosła ona znaczącą wartość dodaną w Unii Europejskiej. Nie ulega też wątpliwości, że Unii Europejskiej potrzebna jest nowa kompleksowa strategia po 2010 roku.**

### **Osiągnięcia i niepowodzenia Strategii Lizbońskiej**

Dyskusja nad kształtem przyszłej wspólnej strategii rozwoju w obliczu zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych wyzwań, przed którymi stoi Unia Europejska, wymaga oparcia jej na kompleksowej analizie zarówno osiągnięć, jak i niepowodzeń w realizacji *Strategii Lizbońskiej*.

### **Osiągnięcia Strategii Lizbońskiej**

Zdecydowana większość regionalnych i lokalnych respondentów uznała, że **SL wniosła istotną wartość dodaną zarówno na poziomie UE, jako całości, jak i poszczególnych krajów członkowskich**. W opinii regionalnych i lokalnych władz administracyjnych główne osiągnięcia SL to przede wszystkim:

- **powszechne uświadomienie potrzeby reform strukturalnych** jako warunku stawienia czoła wyzwaniom, przed którymi stanęła UE u progu XXI wieku, w tym zwłaszcza przejścia UE do globalnie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy,

---

zwłaszcza Indii i Chin, przyspieszenie procesów przemian w związku z szybkim tempem światowego postępu technicznego, w tym głównie dokonującej się rewolucji w obszarze technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, zmieniającej praktycznie wszystkie obszary życia, zmiany znaczenia czynników rozwoju, polegającej na wzroście znaczenia wiedzy i innowacji, niebezpieczeństwo zwiększającego się niedoboru zasobów, w tym przede wszystkim tradycyjnych surowców energetycznych i związanej z tym niestabilności cen oraz zmiany klimatyczne.

<sup>2</sup> *Consultation of European Regions and Cities on New Strategy for Sustainable Growth. A new Lisbon Strategy after 2010. Final Report.*, Committee of the Region, The EU's Assembly of regional and local representatives.

- **wzmocnienie wielopoziomowego rządu** (*multilevel governance*), stymulowanie prowadzenia skoordynowanych polityk na poszczególnych poziomach rządu: unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym,
- wielowymiarowość SL, tj. oparcie jej na trzech filarach: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym oraz **zintegrowanie ekonomicznego, społecznego i środowiskowego wymiaru rozwoju w ramach jednej generalnej strategii, a w efekcie – zmiana sposobu prowadzenia unijnych polityk**, z uwzględnieniem paradygmatu trwałego i zrównoważonego rozwoju.

### Niepowodzenia *Strategii Lizbońskiej*

Natomiast przyczyną fiaska SL w zakresie odblokowania w pełni potencjału rozwojowego UE – czego wyrazem jest nieosiągnięcie sprecyzowanych ilościowo celów *Strategii*<sup>3</sup> – upatruje się głównie w:

- **nieefektywnym zarządzaniu *Strategią***, zwłaszcza w sensie nieuwzględniania udziału wszystkich interesariuszy (*stakeholders*), tj. niewłączeniu regionalnych i lokalnych zainteresowanych podmiotów w ramy spójnej kooperacji,
- **braku dostatecznie silnych bodźców do wprowadzania koniecznych reform strukturalnych** przez rządy krajów członkowskich,
- **niedostatecznej wadze przykładanej do filarów społecznego i środowiskowego** w porównaniu z filarem ekonomicznym,
- **braku adaptacyjności *Strategii* w odniesieniu do istniejącego w ramach UE terytorialnego i społeczno-ekonomicznego zróżnicowania.**

### Uzasadnienie potrzeby nowej kompleksowej nadrzędnej strategii UE

Mimo stwierdzonych powyższych słabości *Strategii Lizbońskiej*, w zasadzie wszyscy respondenci są zgodni, że istnieje przewaga jednej nadrzędnej strategii w porównaniu do alternatywy, jaką jest prowadzenie *policy mix*, tj. polityki opartej na wielu niekoordynowanych ze sobą politykach sektorowych. Przewaga ta wynika głównie z niższej efektywności podejścia typu *policy mix*. Związana jest ona z pojawianiem się sprzeczności celów i dublowaniem działań, a w konsekwencji niższą skutecznością działania i obniżeniem efektywności wydatkowanych środków. Dlatego prawie jednomyślnie uznano, iż po zakończeniu okresu realizacji SL **potrzebna jest nowa nadrzędna strategia jako narzędzie koordynacji i integracji działań zarówno poszczególnych polityk sektorowych, jak też poszczególnych poziomów rządu – unijnego, krajowych, regionalnych i lokalnych. Istnieje też potrzeba określenia i przyjęcia celów nadrzędnych dla całej UE, zgodnych z europejskimi wartościami, a następnie ich transformacja do polityk krajowych.**

Innymi słowy, wprowadzenie kompleksowej nadrzędnej unijnej strategii wskazane jest głównie dlatego, że pozwala na bardziej skoordynowane i zintegrowane działania na po-

<sup>3</sup> Szerzej na temat celów SL i ich realizacji piszę w artykule *Realizacja Strategii Lizbońskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3/2005.

szczególnych poziomach rządzenia, pomaga także jasno zdefiniować główne kierunki rozwoju, zredukować i uprościć zestaw wspólnych celów na poziomie UE i przetransponować je do krajowych polityk.

### **Jaka powinna być nowa strategia? Postulaty regionów dotyczące strategii postlizbońskiej**

Z postulatów formułowanych pod adresem nowej strategii wynika, iż powinna być ona przede wszystkim:

- realistyczna (wykonalna – *feasible*),
- w sposób bardziej zrównoważony traktująca wszystkie 3 filary rozwoju, tj. gospodarczy, społeczny i środowiskowy,
- silniej niż SL wsparta przez adekwatne unijne i krajowe finansowanie,
- uwzględniająca różnicowanie terytorialne, istniejące wewnątrz UE,
- zarządzana w ramach wielopoziomowego rządzenia.

### **Postulaty dotyczące celów**

Zdaniem respondentów, cele strategii powinny być jasne oraz ambitne, ale realistyczne<sup>4</sup>. Źle zdefiniowane, nadmiernie ambitne cele osłabiają bowiem wiarygodność strategii. Jako negatywny przykład podawano cel nadrzędny *Strategii Lizbońskiej*, zgodnie z którym UE w ciągu 10 lat miała stać się *najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie*.

Cele powinny być znaczące dla obywateli oraz dające się łatwo przetransponować w zadania operacyjne. Realistyczne i elastyczne cele, spójne z europejskimi wartościami i priorytetami rozwojowymi powinny być ustanowione z uwzględnieniem różnicowania terytorialnego UE. Ma to promować spójność terytorialną i utrzymywać w harmonii wzrost i cele spójności społecznej. Istnieje też potrzeba sformułowania celu nadrzędного, z którym wszyscy mogą się identyfikować. Propozycja takiego celu to np. *Wysoka jakość życia i dobrobyt obywateli UE (A high quality of life and well-being for EU citizens)*.

W opinii regionów *Strategia Lizbońska*, wbrew deklaracjom, nie była strategią zrównoważonego rozwoju, ponieważ – zdaniem części respondentów – była zanadto zorientowana na business. Nowa strategia, w przeciwieństwie do SL, nie powinna więc być tylko strategią głównie dla businessu, co wymaga zmiany proporcji, innego wyważenia oraz zapewnienia, że wszyscy obywatele odniosą korzyści z wdrażania strategii. Z kolei, zdaniem innych respondentów, takie podejście niesie ryzyko, że strategia straci swoją główną orientację i stanie się *a cath-all concept*, będzie krytykowaną „choinką bożonarodzeniową”. Jednak w opinii większości regionalnych i lokalnych respondentów właśnie to, że SL była zanadto skoncentrowana na businessie spowodowało, że nie była także w tym zbyt efektywna. Gospodarka to nie tylko business, ale i zwykli obywatele, złożona wielowymiarowa agenda.

<sup>4</sup> Postulaty respondentów dotyczące celów nowej strategii są powtórzeniem kryteriów ich formułowania, zgodnie ze znaną z zarządzania metodą SMART. SMART to akronim od słów: *specific* – konkretne, szczegółowe, *measurable* – mierzalne, *affirmative* – akceptowane, *realistic* – realistyczne, *timeframed* – określone w czasie.

## Priorytety strategii

Priorytety strategii to wytypowane, a następnie aktywnie wspierane, dziedziny i działania, po których można się spodziewać, iż uruchomią one mechanizmy trwałego rozwoju w dłuższym horyzoncie czasowym. Konieczność ich aktywnego wsparcia wynika z faktu, iż mechanizm rynkowy zwykle nie zapewnia pożądanego społecznie poziomu ich realizacji. O ile nie ma wątpliwości co do potrzeby ich identyfikowania, o tyle nie ma zgodności poglądów co do pożądanego ich liczby i zakresu przedmiotowego. Jest opcja, że powinny one obejmować szeroki wachlarz zagadnień społeczno-gospodarczych, zaś przeciwnicy „wszystkoizmu” strategii są za koncentrowaniem się na niewielu kluczowych zagadnieniach. Oba te stanowiska były obecne w wypowiedziach respondentów. Jednak większość głosów wyrażała stanowisko, że ważna jest nie tyle liczba priorytetów, co ich spójność z celami strategii. Najczęściej wymieniane przez regionalnych i lokalnych respondentów propozycje obszarów priorytetowych, które powinny znaleźć się w nowej strategii rozwoju Unii Europejskiej, to:

- bezpieczeństwo energetyczne,
- trwałe i zrównoważony rozwój i zmiany klimatyczne,
- jakość życia i spójność społeczna,
- polityka innowacyjna,
- stabilność finansowa,
- imigracja.

**Bezpieczeństwo energetyczne** jest bez wątpienia najbardziej palącą kwestią XXI wieku, dlatego uznane zostało za podstawowy priorytet dla Unii Europejskiej. Nieuchronne wyczerpywanie się zasobów surowców nieodnawialnych i przyspieszający ten proces, gwałtownie rosnący popyt ze strony szybko rozwijających się gospodarek państw azjatyckich, wymagają pilnych działań na rzecz zdywersyfikowania podaży, rozwoju energetyki odnawialnej i inwestowania w podnoszenie efektywności energetycznej. Uznano, iż imperatywem dla UE staje się zapewnienie przywództwa w stawianiu czoła problemom utrzymania odpowiedniej podaży i zapewnienia trwałego i zrównoważonego wzrostu. UE powinna stopniowo wprowadzać działania, które umożliwią uniezależnienie się od ropy naftowej. Jako przykład służyć może Szwecja, która zadeklarowała, jako swój cel, osiągnięcie niezależności od ropy naftowej już w 2020 roku. Zarazem oszczędność energii powinna być przedmiotem szczególnej troski jako narzędzie poprawy bezpieczeństwa energetycznego.

Choć Europa na tle świata jest obecnie regionem o największej środowiskowej świadomości, tym niemniej jej wysiłki na tym polu są ciągle niewystarczające. Wyzwaniem jest konsekwentne przechodzenie od działań środowiskowych o charakterze *ex-post*, jako reakcji na już powstałe szkody i problemy, do działań *ex-ante*, antycypujących mogące się pojawić problemy. „Zielone innowacje” i „inteligentne inwestycje” (*smart innovations*) powinny odegrać kluczową rolę w tworzeniu nowych miejsc pracy. **Ekoefektywna Europa** to główny pożądaną kierunek rozwoju UE, rysujący się w perspektywie XXI wieku.

Ekoefektywność jest jednak tylko środkiem do realizacji głównych długookresowych celów nowej strategii, którymi powinny być **jakość życia i spójność społeczna**. Nowa **strategia powinna być bardziej prospołeczna (*socially inclusive*)**. Ponieważ ubóstwo i nierówności w UE nie zmniejszyły się, nawet kiedy gospodarka miała się relatywnie dobrze przed kryzysem, rodzi to wątpliwości co do słuszności założeń SL w tym obszarze. Regiony sugerują bardziej integracyjne (*inklusive*) podejście w przyszłości. Jest silne przesłanie dotyczące prowadzenia polityki integracji społecznej i na rzecz młodych ludzi z powodu rosnącego bezrobocia w tej grupie.

Spójność społeczna powinna być osiągnana przede wszystkim przez nacisk na zatrudnienie – tworzenie nowych miejsc pracy i rozwój kwalifikacji, ochronę socjalną i politykę edukacyjną. Edukacja powinna być jednym z centralnych celów postlizbońskiej strategii. Zwiększenie i poprawa efektywności inwestycji edukacyjnych ma bowiem nie tylko kluczowe znaczenie dla europejskiego globalnego sukcesu ekonomicznego w dobie gospodarki opartej na wiedzy, ale – jak dowodzi praktyka – jest też jednym z najbardziej efektywnych sposobów walki z nierównościami społecznymi i ubóstwem, a więc poprawia spójność społeczną.

Natomiast jeśli chodzi o przyszłą unijną **politykę innowacyjną**, to w opinii regionów nie powinna być, tak jak obecnie, skoncentrowana tylko na światowej klasy osiągnięciach w obszarze B+R oraz dobrach i usługach wysokiej technologii. Powinna być ona postrzegana w szerszym kontekście, obejmując wszystkie działalności (badawczą, organizacyjną, transfer technologii), które mogą przynieść efekt w postaci wzrostu wydajności.

Kryzys finansowy, który pogorszył warunki realizacji SL i przyczynił się do osłabienia jej końcowych efektów, postawił też nowe wyzwania na przyszłość. Powszechnie uznano, iż elementem nowej strategii powinna być **stabilność finansowa**, możliwa do osiągnięcia przez zwiększenie regulacji rynków finansowych.

Ponieważ kwestie demograficzne stają się coraz bardziej nabrzmiałe, nowa strategia powinna odnieść się bezpośrednio do **zmian demograficznych, związanych ze starzeniem się populacji UE**. Z demografią wiąże się kwestia imigracji jako jednego ze sposobów łagodzenia problemów demograficznych. Zdaniem respondentów, **imigracja** powinna być uregulowana tak, aby odegrała pozytywną rolę na europejskim rynku pracy, a nie była postrzegana tylko jako zasób taniej siły roboczej.

## Finansowanie strategii

Wśród respondentów widoczny jest konsensus co do tego, że jeśli nowa strategia ma być skuteczna, wymaga adekwatnego finansowania. Fundusze powinny pochodzić z europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego poziomu, a ich wysokość ustalana w drodze negocjacji. Strategia powinna być też wsparta przez więcej publicznych inwestycji zarówno na poziomie UE, jak i krajowych, zwłaszcza jeśli chodzi o edukację, B+R i innowacje.

Alokację środków powinno poprzedzać ustanowienie celów i priorytetów strategii. W celu skoncentrowania dostępnych zasobów na celach priorytetowych, niektórzy respon-

denci sugerowali ograniczenie finansowania mniej efektywnych polityk, jak np. polityki rolnej czy przemysłów schyłkowych. Sugerowano zastosowanie lizbońskiego *earmarkingu* (tj. rezerwowania ustalonego procentu środków na cele lizbońskie) polityki strukturalnej w odniesieniu do innych polityk, takich jak polityka rolna czy transportowa.

### Bardziej skuteczna komunikacja

Nowa strategia musi być lepiej komunikowana społecznie. Zdaniem respondentów, powinna ona być *ciekawsza, bardziej widoczna i mieć związek z życiem zwykłych obywateli*. Zwykli obywatele często nie są zainteresowani albo nie rozumieją zmian dokonujących się w Europie. Należy zredefiniować agendę lizbońską, bowiem ludzie na ulicy często nie mają zdania na temat SL, ponieważ jej nie rozumieją. Nie wiedzą, co ma przynieść ani nie czują, że może być ona ważna w ich życiu.

Jednak, aby zwykli obywatele identyfikowali się ze strategią, zmiany wymaga nie tylko kwestia informacji, ale też kształt samej strategii. Chodzi tu nie tylko o ogórne informacje płynące z Brukseli, ale też o angażowanie w większym stopniu władz regionalnych i lokalnych. Są one odpowiednią stroną do obywatelskiego dialogu, ponieważ odgrywają istotną rolę we wdrażaniu strategii oraz dlatego, że na tym poziomie jest najwięcej bezpośrednich kontaktów z obywatelami.

Choć nowa strategia będzie zapewne w znacznym stopniu kontynuacją SL, jednak proponuje się zmianę jej nazwy, m.in. dlatego, że obecnie bywa ona często mylona z *Traktatem Lizbońskim*. Propozycje nazw nowej strategii to m.in. *Jakość życia dla wszystkich – budowanie trwałej i zrównoważonej przyszłości Europy i świata (Quality of Life for All: Building a Sustainable Future for Europe in the World)* albo w wersji skróconej *Strategia zrównoważonej Europy (Sustainable Europe Strategy)*.

### Postulaty dotyczące sposobu zarządzania strategią

Respondenci powszechnie zwracali uwagę na pozytywną rolę SL w stymulowaniu wielopoziomowego rządzenia (np. poprzez fundusze strukturalne). Zarazem jednak **zdecydowana większość wypowiadających się przedstawicieli regionów i władz lokalnych uznała zakres współrządzenia strategią – jej współtworzenia, wdrażania i ewaluacji – za niewystarczający**. Odbiło się to ich zdaniem niekorzystnie na skuteczności SL. Na przykład, Krajowe Programy Reform – KPR (wprowadzone po roku 2005, w wyniku śródk okresowego przeglądu SL, programy działań rządów krajowych wdrażania SL w krajach członkowskich)<sup>5</sup> pomijały zupełnie procesy zachodzące na poziomach regionalnym i lokalnym. Również

<sup>5</sup> Krajowe Programy Reform (KPR) są planami działań rządów krajów członkowskich UE realizacji celów odnowionej SL na poziomie poszczególnych państw. Mają one za zadanie z jednej strony zwiększenie współodpowiedzialności krajów członkowskich za realizację SL, z drugiej zaś dają możliwość indywidualnego rozłożenia akcentów w polityce gospodarczej i dostosowania formy realizacji priorytetów UE do sytuacji danego kraju. Zakres i strukturę KPR determinują *Wytyczne UE*, pozostawiając jednak swobodę państwom członkowskim w określeniu własnych priorytetów, zgodnie ze specyfiką ich realiów społeczno-gospodarczych.

raporty roczne z wdrażania KPR-ów prezentowały dane i analizy tylko na poziomie krajowym, tracąc z pola widzenia specyfikę terytorialną. Powstały w efekcie dystans pomiędzy politykami i obywatelami owocował brakiem zainteresowania obywateli strategią, wiedzy na jej temat i zaangażowania w realizację.

Dla lepszej koordynacji działań strategicznych w przyszłości, rola poszczególnych poziomów rządzenia powinna być zredefiniowana, tak aby wielopoziomowe rządzenie było w pełni realizowane. Lokalne i regionalne władze powinny być w pełni włączone w nową strategię zarówno w jej projektowanie, jak i implementację w znacznie szerszym zakresie aniżeli miało to miejsce w przypadku SL dla zapewnienia, że nowa strategia właściwie uwzględnia specyfikę terytorialną. Regiony są przekonane, że mają wiele do zaoferowania i dzielenia się dobrymi praktykami. Komitet Regionów ma monitorować włączenie lokalnych i regionalnych władz w nową strategię.

Podział zadań pomiędzy poszczególne poziomy rządzenia w UE powinien być, zdaniem respondentów, następujący:

- Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska powinny ustanowić cel strategiczny i główne kierunki działań, upewniając się, że polityki krajowe są spójne z interesem UE jako całości.
- Kraje członkowskie powinny być bardziej zaangażowane w wypełnianiu celów nowej strategii i w pełni włączać subnarodowe poziomy rządu i innych odpowiednich interesariuszy we wdrażanie strategii.
- Parlament Europejski, Komitet Regionów i Komitet Społeczny powinny odgrywać większą rolę w kształtowaniu i wdrażaniu nowej strategii.

Jeśli chodzi o ocenę Metody Otwartej Koordynacji i rekomendacji krajowych, jako narzędzi wdrażania strategii, głosy były podzielone. Jedni uznali je za zbyt słabo wiążące i nieskuteczne, a w konsekwencji uzależniające w praktyce wdrażanie SL od dobrej woli krajów członkowskich. Z kolei inni uznali nieobowiązkowość tych metod za ich główną zaletę. Trzeba jednak pamiętać, że OMC i rekomendacje krajowe dotyczyły dziedzin, które znajdują się głównie w kompetencji krajów członkowskich.

### **Wskaźniki monitorowania strategii**

Określenie stopnia realizacji celów programu strategicznego – zarówno w trakcie jego realizacji, jak i po zakończeniu – wymaga dobrania odpowiednich wskaźników. Złożoność wyzwań, które legły u podstaw powstania *Strategii Lizbońskiej*, a także dążenie do znajdowania równowagi między gospodarczym, społecznym i ekologicznym wymiarem procesu rozwoju UE, spowodowały konieczność włączenia do SL wielu różnych polityk. Z kolei wielopłaszczyznowy charakter zawartego w *Strategii Lizbońskiej* programu wymagał przyjęcia obszernego zestawu wskaźników monitorowania. Dla potrzeb monitorowania *Strategii Lizbońskiej* opracowany został specjalny, liczący ponad sto pozycji katalog wskaźników, tzw. wskaźniki strukturalne<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Na temat zalet i wad wskaźników strukturalnych piszę w artykule *Wskaźniki strukturalne jako instrument monitorowania*



Większość respondentów uznała wskaźniki strukturalne za użyteczne i posługiwała się nimi. Tym niemniej **powszechnie postulowano konieczność wprowadzenia dodatkowych wskaźników, zwłaszcza monitorujących jakość życia obywateli UE i rozwój społeczny.** Przedmiotem krytyki był **brak wskaźników monitorujących efekty wdrażania strategii, w tym zwłaszcza brak adekwatnych wskaźników na poziomie regionalnym.** Postulaty dotyczyły m.in. sytuacji społecznej (bezrobocia, edukacji, migracji i mieszkalnictwa), innowacji (rozróżnienia pomiędzy istniejącymi rodzajami przedsiębiorstw i rodzajami innowacji, np. wydatki na B+R jako wskaźnik są odpowiednie dla dużych firm, prowadzących prace badawcze i działalność innowacyjną, podczas gdy MSP częściej korzystają z transferu technologii). Krytykowano dobór wskaźników w obszarze środowiska naturalnego, zarządzania, w szczególności szukanie sposobów monitorowania poprawy regulacji (uproszczenie, zmniejszenia biurokracji). Powszechnie podkreślano potrzebę wzbogacenia palety wskaźników ilustrujących jakość życia obywateli UE, mierzenia rzeczywistych efektów absorpcji funduszy unijnych i ich wpływu na realizację celów lizbońskich. Kładziono też nacisk na zjawiska, które nie poddają się analizie ilościowej, np. nielegalna imigracja. Postulowano więcej wskaźników zorientowanych na wyniki, np. liczba absolwentów uczelni, a nie tylko nakłady na szkolnictwo wyższe. Wskazywano też na potrzebę stosowania w monitorowaniu i implementacji polityki wzrostu i zatrudnienia zarówno wskaźników twardych (*hard indicators*) bazujących na statystykach, jak i miękkich (*soft indicators*) bazujących na przeglądach, uznając, że tylko zestaw wskaźników ilościowych i jakościowych może dać odpowiedni obraz i wyjaśnić, jaki postęp można przypisać polityce.

Powszechnie podkreślano też potrzebę opracowania szerszego niż obecnie zestawu wskaźników regionalnych (a w niektórych przypadkach także lokalnych), umożliwiającego branie pod uwagę zróżnicowania regionalnego. W opinii regionów **odczuwany jest też brak jednej wspólnej, przyjaznej użytkownikom bazy danych dotyczących regionów europejskich, obejmującej całą UE, dostępnej dla wszystkich zainteresowanych podmiotów (*relevant actors*).** Dane publikowane przez CoR's Lisbon Monitoring Platform oraz Lisbon Regions Network nie wypełniają luki na tym polu.

Respondenci podkreślali też konieczność zmniejszenia obciążeń administracyjnych, związanych z raportowaniem realizacji strategii przez jego uproszczenie, w tym zwłaszcza zmniejszenie biurokracji w zarządzaniu funduszami strukturalnymi i uczynienie tych procedur mniej czasochłonnymi. Trzeba też jednak pamiętać, że przyjęcie większej liczby wskaźników nie ułatwi tego zadania.

### **Kryzys finansowy a strategia**

W kwestii kryzysu finansowego, w kontekście przyszłej strategii zarysował się konsensus, iż potrzebne są działania doraźne, ale nie można zaniechać działań na rzecz reform strukturalnych. Nawet jeśli natychmiastowe działania w postaci stymulowania gospodarki

przez wydatki budżetowe są niezbędne, aby stawić czoła obecnemu kryzysowi finansowemu, to zarówno bieżąca *Strategia Lizbońska*, jak i przyszła powinny pozostać skoncentrowane na długofalowych reformach strukturalnych. Jest bowiem w interesie regionów i społeczności lokalnych, aby stymulacji budżetowej towarzyszyły reformy strukturalne i inne środki dostosowawcze, niezbędne do tego, aby gospodarka europejska wyszła z kryzysu silniejsza niż przed nim.

### **Spójność a konkurencyjność w przyszłej polityce rozwoju Unii Europejskiej**

Wśród ekonomistów od lat toczy się spór dotyczący wzajemnych relacji pomiędzy wzrostem gospodarczym i rozwojem społecznym w kontekście wyboru optymalnej polityki rozwoju. W obszarze tych zagadnień znajduje się towarzysząca lizbońskiej polityce rozwoju, dyskusja dotycząca pożądaných wzajemnych relacji pomiędzy konkurencyjnością i spójnością. Obie te kategorie postrzegane są jako kluczowe dla agendy lizbońskiej i wymagające działań na poziomie UE, jednak punkty widzenia na sposób realizacji polityk w obu tych obszarach różnią się.

Poprawa konkurencyjności stanowi naczelne hasło SL. Jednak mniejszość respondentów argumentuje, iż to właśnie konkurencyjność powinna mieć priorytet, zaś polityka spójności powinna głównie łagodzić efekty negatywne. Nie wierzą oni, że wspieranie najmniej rozwiniętych regionów pomoże podnieść europejską konkurencyjność. Ich zdaniem, polityka spójności może być prowadzona dopiero wówczas, kiedy uzyskane konkurencyjne korzyści wygenerują odpowiednie zasoby. Ich zdaniem, bez bycia konkurencyjnym nie da się osiągnąć terytorialnej, ekonomicznej i społecznej spójności. Dlatego, według opinii tej grupy respondentów, nowa strategia UE powinna stawiać konkurencyjność na pierwszym miejscu, zaś europejska polityka socjalna powinna mieć zadanie wspierania takiego podejścia.

Znaczna liczba respondentów chciałaby widzieć politykę spójności jako pierwszoplanową, jako wstępny warunek wzrostu gospodarczego. Wielu respondentów uważa rozwój najbardziej ubogich regionów UE i redukcję luk rozwojowych jako warunek wzrostu konkurencyjności UE w akceptowalny i zrównoważony (*sustainable*) sposób. W ramach UE są społeczności pozostające daleko w tyle za czołówką, a bardziej egalitarne społeczeństwa mają lepsze osiągnięcia, jeśli chodzi o zdrowie, zadowolenie z życia itd. W tej sytuacji polityka spójności powinna być postrzegana jako kluczowy aspekt polityki rozwoju UE. Zrównoważony rozwój UE powinien być napędzany poprzez inwestycje wykorzystujące lokalne czynniki rozwoju, przede wszystkim zasoby ludzkie, co powinno zapewnić zarazem trwałą wzrost gospodarczy, jak i poprawę warunków życia. Europejski model socjalny i spójność społeczna powinny być postrzegane jako przewaga komparatywna europejskiej gospodarki w globalnym świecie<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Należy też zwrócić w tym miejscu uwagę na fakt, iż koszty i zakres realizacji europejskiego modelu społecznego są różne w różnych krajach, więc postulowana terytorialna elastyczność strategii powinna uwzględniać ten właśnie aspekt. Na przykład, pozornie porównywalna stopa ubóstwa relatywnego na poziomie ok. 16% w Polsce i Niemczech liczona dla UE jako 60% mediany średnich dochodów dyspozycyjnych, czym innym jest z punktu widzenia siły nabywczej ludności w Polsce, a czym innym w Niemczech przy kilkakrotnie wyższych dochodach. Wymaga to innej kombinacji działań na rzecz spójności i konkurencyjności.

W opinii większości respondentów między obu politykami występują silne interakcje. Dlatego skuteczna konkurencyjność wymaga spójności, zaś poprawa spójności wymaga konkurencyjności, aby możliwe było podnoszenie jakości życia obywateli. Takie rozumienie wzajemnych relacji obu tych kategorii oraz większe zaangażowanie lokalnych i regionalnych władz w tworzenie oraz wdrażanie strategii i programów uważane jest za kluczowe dla sukcesu takiego podejścia. Respondenci konstruktywnie wskazują też szereg działań, których realizacja wspierałaby równocześnie wzrost konkurencyjności i przyczyniała się do poprawy spójności. Należy do nich np. poprawa nowoczesnej infrastruktury transportowej, tworzenie specjalnych stref ekonomicznych, zwolnienia podatkowe dla nowych businessów, promowanie „zielonej gospodarki” (np. energooszczędne budownictwo mieszkaniowe), inwestowanie w kapitał ludzki poprzez tworzenie możliwości zdobywania wysokiej jakości wiedzy i kwalifikacji.

Większość respondentów odczuwa potrzebę lepszej koordynacji pomiędzy instytucjami opracowującymi Krajowe Programy Reform, reprezentującymi ich zadaniem głównie biznesowy punkt widzenia i instytucjami odpowiedzialnymi za politykę spójności. Większość zgadza się też na to, by w przyszłości kontynuowana była polityka wspierania wdrażania strategii postlizbońskiej poprzez fundusze strukturalne.

Podobnie jak *Strategia Lizbońska*, także strategia, która będzie jej kontynuacją stanie się w praktyce bardzo istotna dla polityki rozwoju w regionach. Dlatego regiony z pewnością powinny mieć możliwość kształtowania samej strategii oraz móc wpływać na sposób jej realizacji. Raport prezentuje poglądy regionów w zakresie ich kompetencji, słusznie pomijając np. wymiar zewnętrzny przyszłej strategii jako wykraczający poza obszar bezpośredniego zainteresowania regionów. O ile współtworzenie przez przedstawicieli regionów postlizbońskiej strategii jest w pełni uzasadnione, to nie wydaje się oczywiste, czy kierunkowa strategia UE powinna być dezagregowana do poziomu regionalnego. Polityka regionalna w UE prowadzona jest bowiem głównie w ramach polityki spójności. Obecne rozwiązanie, w postaci powiązania części funduszy strukturalnych z celami lizbońskimi, jest dobre i warte kontynuacji. Sensowne są w związku z tym postulaty zastosowania w przyszłości podobnego rozwiązania w przypadku innych polityk UE, powiązanych z agendą lizbońską, jako sposobu na poprawę jej realizacyjności.

Krytyka *Strategii Lizbońskiej* w przededniu uchwalenia wariantu jej kontynuacji w dużej mierze powtarza zarzuty stawiane SL w 2005 roku w dyskusji poprzedzającej jej przegląd śródk okresowy. Podobnie jak obecnie, mówiono wówczas o nadmiarze niezhierchizowanych celów i priorytetów, złym zarządzaniu strategią, słabej identyfikacji związanej z nieefektywnym komunikowaniem, nieefektywnym monitoringiem, braku politycznej woli wdrażania SL ze strony rządów krajów członkowskich. Zredefiniowana w efekcie powyższej krytyki tzw. odnowiona *Strategia Lizbońska* realizowana po 2005 roku, w odczuciu respondentów, nie rozwiązała tych problemów. Nie oznacza to, że w wymienianych obszarach nie nastąpił postęp. Przeciwnie, określenie słabych punktów zaowocowało szeregiem konkretnych rozwiązań. W efekcie w wielu obszarach nastąpiła poprawa, jak choćby w przypadku trybu koordynacji unijnych polityk. Fakt, że w odczuciu autorów krytycznych wypowiedzi poprawa ta

była niedostateczna, wiąże się m.in. z kwestią instrumentów realizacji ogólnounijnej strategii rozwoju, bowiem możliwości UE były tu w znacznym stopniu limitowane zakresem jej kompetencji. W tym względzie sytuacja być może zmieni się wraz z wejściem w życie w 2012 roku traktatu reformującego, poszerzającego uprawnienia na szczeblu UE.

---

#### ABSTRACT

The 2010 Spring European Council is due to adopt a new European strategy to follow the Lisbon Strategy launched in 2000 and coming to an end in 2010. The paper presents the outcome of the Committee of the Regions' (CoR) consultations with European regional and local authorities concerning the future of the Lisbon Strategy after 2010.

According to the great majority of respondents, the Lisbon Strategy brought added value to the European Union. It served to increase awareness of the need of structural reforms in the EU in order to face internal and external challenges, particularly globalization. On the other hand, there is much criticism concerning the implementation of the Strategy. Local and regional authorities should be fully involved in designing the new strategy and its implementation, thus applying multilevel governance.

The most frequently mentioned priorities of the new strategy were: energy security, sustainability (especially „green innovation” and „smart investments”), quality of life and social inclusion, innovation policy, financial stability and immigration. There is a broad consensus that the new strategy should be monitored by a broader set of indicators, especially in the social dimension and concerning the environment. Respondents call for a more effective communication strategy, involving regional and local authorities, to promote the key messages of the new Strategy.

Although competitiveness and cohesion are seen by all respondents as key Lisbon-related concepts, their views differ on their hierarchy and the proper policy approach. The majority of respondents recognize strong interactions between competitiveness and cohesion and feel that there is the need of simultaneous actions that would enhance competitiveness while preserving social cohesion.

One of the reasons for which the Lisbon Strategy failed to deliver the expected results was that many policies important for its success remained in the jurisdiction of member states' governments. This can be partially changed in the future, as the ratification of the Lisbon Treaty means that new mechanisms and instruments of coordination for EU policies will be available.

---

---

**prof. dr hab. Małgorzata Sulmicka**, pracownik Katedry Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej. Jej dorobek naukowy obejmuje ponad sto publikacji o profilu społeczno-ekonomicznym, szereg ekspertyz oraz udział w realizacji projektów naukowo-badawczych. Jako dyrektor departamentu w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, zainicjowała i prowadziła prace nad strategicznym programowaniem rozwoju kraju w warunkach gospodarki rynkowej. Efektem był szereg pionierskich opracowań w tej dziedzinie (m.in. pierwszy przegląd strategii administracji publicznej, który pozwolił na całościową ocenę stanu programowania w Polsce po zmianie ustroju oraz pierwsza metodyka programowania strategicznego administracji publicznej, która przyczyniła się do wprowadzenia standardów metodologicznych dokumentów programowych). Jest członkiem dwóch grup eksperckich przy Ministrze Rozwoju Regionalnego oraz członkiem Rady Naukowej projektu Trendy rozwojowe Mazowsza.