[19] Cf. J.Pisani-Ferry, *A growing crisis puts the euro in danger*, "Financial Times" 7.12.2010, p. 7. See also: G. Bird, *The Eurozone: what now?* "World Economics" 2010, No 3, p. 45-46.

[20] Cf. W. Smoczyński, *Peryferia w ogniu* (*Peripheries in fire*), "Polityka – Niezbędnik Inteligenta" 2012, No 1, p. 30.

[21] Compare with: D. Begg, *Is EMU an ambush?* [in:] A. Duff (ed.), Understanding the euro, London 1997, p. 19-30.

■

STRATEGIA LIZBOŃSKA – PRZYCZYNY NIEPOWODZENIA

*Jan Piotrowski**

W rok po wprowadzeniu wspólnej waluty – euro, Rada Europejska przyjęła ambitny program ekonomiczno-społeczny, który zakładał w perspektywie 2010 r. przekształcenie Unii Europejskiej w lidera światowej gospodarki. Cele przyjęte na szczycie w Lizbonie okazały się jednak w większości nierealne. Dzisiaj można stawiać pytania: czy cele te były z góry nierealistyczne, czy ich możliwości realizacji przerosły zdolności polityków europejskich, czy też warunki zewnętrzne, w szczególności światowy kryzys globalny 2008-2010, uniemożliwiły osiągnięcie przyjętych w ostatnim roku XX wieku ambitnych celów strategicznych nazwanych strategią lizbońską. W artykule przedstawiono powstanie szczegółowych celów i ich ewolucję w czasie głównie na podstawie dokumentów Komisji Europejskiej (KE). Stanowisko KE uwzględniono również w ocenie realizacji celów strategii lizbońskiej. Analizę stopnia realizacji celów cząstkowych przeprowadzono na podstawie danych Eurostatu o kształtowaniu się wskaźników strukturalnych.

Strategia lizbońska z 2000 roku

Przywódcy państw UE, po utworzeniu w 1999 r. strefy euro, obejmującej większą część „starych państw" członkowskich, uznali, że zintegrowana gospodarka europejska ze wspólną walutą, będzie samonapędzającym się mechanizmem ekonomicznym gwarantującym wysoką dynamikę wzrostu gospodarczego, wysoki poziom zatrudnienia i dobrobytu społecznego[1]. Na posiedzeniu Rady Europejskiej, w marcu 2000 r., w Lizbonie, przyjęli oni optymistyczny program, który miał przekształcić Unię, w perspektywie 2010 r., w „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę w świecie, opartą na wiedzy, zdolną do stałego wzrostu i tworzenia nowych, lepszych miejsc pracy oraz zapewniającą wyższy poziom spójności społecznej i poszanowania środowiska naturalnego"[2].

W okresie kiedy Rada przyjmowała nową strategię, sytuacja makroekonomiczna Unii była bardzo dobra. Wzrost gospodarczy przekraczał wyraźnie przyjęty w strategii poziom 3%, finanse publiczne państw UE znajdowały się w stanie równowagi, inflacja i stopy procentowe utrzymywały się na niskim poziomie, rynki pieniężne i kapitałowe były ustabilizowane, wzrost płac skorelowany ze wzrostem wydajności pracy, a bilans płatniczy UE pozostawał w dobrym stanie. Siła robocza była dobrze wykształcona, a systemy opieki społecznej zapewniały względne bezpieczeństwo socjalne ludności. Rada Europejska dostrzegała słabości systemowe, do których należały przed wszystkim ponad 15 milionowa rzesza bezrobotnych Europejczyków i względnie wysoki procent bezrobotnych kobiet i ludzi w najwyższym przedziale wiekowym, a także niezintegrowany rynek usługowy, w szczególności usług telekomunikacyjnych i Internetu.

Program przyjęty w Lizbonie (nazwany strategią lizbońską - SL) miał być odpowiedzią na wyzwania wynikające z procesów globalizacji gospodarki światowej i szybkiego starzenia się społeczeństwa europejskiego. Zasadniczymi celami strategii było zwiększenie wydajności i konkurencyjności zintegrowanej gospodarki europejskiej w wyniku realizacji zadań cząstkowych. Zadania te obejmowały: stworzenie społeczeństwa informacyjnego, przekształcenie Europy w obszar badań i rozwoju, zapewnienie przyjaznych warunków dla podejmowania działalności gospodarczej, ukończenie procesu tworzenia jednolitego rynku, ustanowienie zintegrowanego, efektywnego rynku finansowego, zbudowanie wykształconego społeczeństwa, zapewnienie większej liczby i o lepszej jakości miejsc pracy, modernizację systemu opieki społecznej, wspieranie spójności społecznej i zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego.

Zakładano osiągnięcie pełnego zatrudnienia w perspektywie kolejnych lat, przy utrzymaniu dynamiki wzrostu gospodarczego średnio na poziomie 3%. W tym celu oczekiwano wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki europejskiej w efekcie pobudzenia prywatnych nakładów na badania i rozwój, m.in. wykorzystując do tego celu środki polityki podatkowej i zwiększenie efektywności ochrony patentowej, wdrożenia procesów cyfryzacji i komunikacji informatycznej w społeczeństwie oraz dokończenia budowy zintegrowanego wspólnego rynku. W szczególności dostrzegano potrzebę zniesienia barier w usługach, dokończenia liberalizacji rynków i przemysłów sieciowych, w tym przede wszystkim rynku gazu i elektryczności (do 2007 r.), usług pocztowych (do 2006 r.), transportu kolejowego (do 2008 r.) i transportu lotniczego oraz poprawy warunków konkurencji poprzez zdefiniowanie jednolitych zasad pomocy publicznej, procedur połączeń i przejęć podmiotów oraz ograniczenie wielkości pomocy publicznej do poziomu 1% PKB.

Zwiększenie efektywności kształcenia na wszystkich poziomach miano osiągnąć poprzez upowszechnienie dostępu do Internetu i środków multimedialnych. Przyjęto, że wszystkie szkoły w UE powinny mieć dostęp do

Internetu i być wyposażone w środki multimedialne przed końcem 2001 r., a wszyscy nauczyciele powinni zostać przeszkoleni w zakresie obsługi tych urządzeń najpóźniej do końca 2002 r. Przed końcem 2001 r. oczekiwano wdrożenia super szybkiej sieci elektronicznej komunikacji transeuropejskiej, łączącej instytuty naukowo-badawcze i uniwersytety, biblioteki i ośrodki naukowe, a w dalszej kolejności szkoły. W celu pobudzenia gospodarki uznano za konieczne uproszczenie procedur związanych z podejmowaniem działalności gospodarczej, skrócenie czasu i obniżenie kosztów rejestracji, zmniejszenie wymogów kapitałowych, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz uproszczenie regulacyjnych warunków funkcjonowania biznesu. Aby zapewnić efektywny dostęp do środków finansowych dla działalności gospodarczej, założono pełną integrację rynków finansowych do 2005 r. i upowszechnienie instytucji „jednolitego paszportu" umożliwiającego przedsiębiorcom dostęp do instytucji finansowych w całej UE.

Uznając, że ludzie są największą wartością UE, przyjęto, że inwestycje w kapitał ludzki powinny być głównym elementem polityki unijnej, a różne grupy społeczne na wszystkich etapach życia zawodowego (ludzie młodzi, bezrobotni i pracujący) powinni mieć dostęp do kształcenia i specjalistycznych szkoleń w celu podniesienia kwalifikacji i sprostania nowym wymogom rynku pracy. Znacznie zwiększone nakłady na kształcenie miały doprowadzić do 2010 r. do zmniejszenia o połowę liczby osób w wieku 18-24 lata, kończących wykształcenie na poziomie podstawowym. Wyższa ranga miała być nadana kształceniu na poziomie wyższym. Nowe miejsca pracy miały powstawać głównie w usługach. Współczynnik zatrudnienia z poziomu 61% w chwili przyjmowania strategii w 2010 r. miał zwiększyć do blisko 70%, a udział pracujących kobiet - z 51% do 60%. Uznano również za konieczne znaczne zmniejszenie liczby ludności żyjącej poniżej granicy ubóstwa oraz wyeliminowanie zjawiska społecznego wykluczenia.

Rada Europejska uznała, że do realizacji celów SL nie są konieczne nowe mechanizmy, wystarczą istniejące instrumenty, głównie w postaci ogólnych wskaźników polityki gospodarczej (*Broad Economy Policy Guidelines*). Za pomocne uznano usprawnienie koordynacji działań w istniejących strukturach Rady i powierzenie Radzie Gospodarczo-Społecznej (ECOFIN) zadania definiowania celów w formie wskaźników ilościowych. Rada Europejska powierzyła KE przygotowanie rocznych sprawozdań z realizacji celów w sferze zatrudnienia, innowacyjności, reform gospodarczych i spójności społecznej.

Pierwotnie dokument określał cele gospodarcze głównie w sposób opisowy. Jedyne wskaźniki ilościowe wpisane bezpośrednio do strategii dotyczyły dynamiki PKB oraz zatrudnienia ogółem i zatrudnienia kobiet. Z czasem wprowadzono ich jednak więcej.

Na posiedzeniu w Göteborgu, w czerwcu 2001 r., Rada Europejska włączyła do strategii lizbońskiej cele związane z ochroną środowiska przyrodniczego, uznając, że wzrost gospodarczy powinien być uniezależniony od stanu zasobów naturalnych. Rada potwierdziła swoje zobowiązania przyjęte w protokole z Kioto i gotowość do szybkiej jego ratyfikacji. Wyraziła wolę osiągnięcia postępów w realizacji celów środowiskowych do 2005 r. Rada wezwała do poszukiwania i wdrażania nowych technologii przyjaznych środowisku naturalnemu, w szczególności w energetyce i transporcie. Jedynym celem ilościowym sformułowanym na szczycie w Göteborgu było potwierdzenie woli osiągnięcia 22% udziału energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii elektrycznej w całej UE do 2010 r., co zostało zapisane w dyrektywie w sprawie energii odnawialnej[3]. W okresie późniejszym sprecyzowano, że redukcja emisji gazów cieplarnianych w 2010 r. powinna wynieść 8% w stosunku do wielkości z 1990 r.[4]

Rewitalizacja strategii lizbońskiej w 2005 roku

W marcu 2004 r., Rada Europejska, zdając sobie sprawę z niezadowalającej realizacji celów SL, powołała zespół niezależnych, wysoko kwalifikowanych ekspertów, pod kierownictwem byłego premiera Holandii, Wima Koka, którego zadaniem było dokonanie oceny śródokresowej i przedstawienie wniosków. Opublikowany w listopadzie 2004 r. raport[5] zawierał pesymistyczną ocenę dokonań w ramach strategii lizbońskiej. Mimo wzrostu wskaźnika zatrudnienia ogółem w całej UE z 62,5% w 1999 r. do 64,3% w 2003 r. i wskaźnika zatrudnienia kobiet do 56% w 2003 r. a więc już blisko 57% celu dla 2005 r., oceniono, że osiągnięcie celów wyznaczonych na 2010 r. będzie trudne. Zwrócono uwagę, że proces starzenia się ludności w UE niesie wyzwania trudniejsze niż się spodziewano, a przyjęcie 10 nowych państw do UE w 2004 r. stworzyło dodatkowe problemy do rozwiązania. Wzrost gospodarczy spowolnił do poziomu znacznie poniżej przyjętego celu, a stan finansów publicznych państw UE od czasu przyjęcia strategii z Lizbony pogorszył się. Nakłady na badania i rozwój (B+R) osiągnęły poziom 3% PKB tylko w dwóch państwach UE, a w pozostałych kształtowały się dużo poniżej celu. Niepowodzenie strategii lizbońskiej częściowo tłumaczono: niesprzyjającymi warunkami zewnętrznymi, wśród których wymieniono kryzys wywołany załamaniem cen giełdowych firm informatycznych, atak terrorystyczny z 11 września 2001 r. i jego późniejsze negatywne skutki ekonomiczne, przedłużanie się wielostronnych negocjacji handlowych w WTO (runda z Dauhy), prowadzące do zawierania dwustronnych porozumień handlowych i serii sporów handlowych między UE i USA, oraz wzrost cen ropy naftowej. Winą za nieosiągnięcie celów strategii obarczono również nowe państwa członkowskie, przyjęte do UE w maju 2004 r., o wyższym niż stare państwa członkowskie poziomie bezrobocia, niższych wskaźnikach wydajności pracy i niskiej relacji nakładów na B+R do PKB. Przyjęcie

10 nowych państw zwiększyło ludność UE o 20%, ale wielkość unijnego PKB tylko o 5%. Za dodatkowe obciążenie gospodarki UE uznano strukturę społeczną, charakteryzującą się spadkiem wskaźnika urodzeń i wydłużaniem czasu życia ludności. Oceniono, że te dwa procesy doprowadzą do wzrostu relacji liczby osób po ukończeniu aktywności zawodowej do liczby osób pracujących w UE z 24% w momencie sporządzenia raportu do 50% w 2050 r., powodując negatywny wpływ na finanse publiczne.

Dostrzegając, że UE nie nadrobiła dystansu dzielącego ją od USA w poziomie rozwoju gospodarczego, innowacyjności i konkurencyjności gospodarki czy wielkości nakładów na B+R, uznano, że UE nie powinna kopiować rozwiązań USA, ale szukać własnego modelu ekonomiczno-społecznego. Ta odmienność pozwala UE charakteryzować się wyższymi wskaźnikami długości życia, niższą śmiertelnością niemowląt oraz mniejszym poziomem nierówności społecznych i ubóstwa, w porównaniu z USA.

Eksperci uznali, że brak zadowalających rezultatów wynika z nadmiernej liczby celów, w tym również w dziedzinach, w których UE nie ma konstytucyjnych prerogatyw, ze słabej koordynacji realizacji zadań oraz sprzeczności między niektórymi celami, a także braku woli politycznej ze strony przywódców państw wdrażania reform mogących zapewnić sukces ekonomiczny strategii. Wyrażono opinię, że „Lizbona jest [dokumentem] o wszystkim, a tym samym o niczym; wszyscy są odpowiedzialni, a zatem nikt nie czuje się odpowiedzialnym". W raporcie przedstawiono propozycje działania w pięciu dziedzinach: (i) społeczeństwa opartego na wiedzy (m.in. podjęcia działań w celu przyciągnięcia do Europy najlepszych naukowców oraz przyjęcia badań i wdrożeń za cel priorytetowy); (ii) usprawnienia jednolitego rynku (m.in. zniesienia do końca 2005 r. barier w swobodzie przepływu usług i przyjęcia wszystkich zaplanowanych regulacji w obszarze usług finansowych); (iii) polepszenia warunków dla podejmowania przedsiębiorczości (redukcji kosztów, czasu i procedur dla rozpoczęcia działalności gospodarczej, zwiększenie dostępności do finansowania); (iv) usprawnienia rynku pracy (m.in. przyjęcia narodowych programów wydłużonego kształcenia i odejścia od instytucji wczesnych emerytur); (v) promocji rozwiązań zapewniających trwałość zasobów naturalnych[6].

Eksperci rekomendowali m.in. szybką transpozycję dyrektyw regulujących funkcjonowanie jednolitego rynku do ustawodawstwa krajowego państw UE, zniesienie barier ograniczających swobodę świadczenia usług (do końca 2005 r.), w szczególności odejście od stosowania klauzuli narodowej jako instrumentu dyskryminacji zagranicznych usługodawców oraz niezwłoczne wdrożenie legislacji ustanawiających jednolity rynek usług finansowych. Wśród propozycji znalazł się również kontrowersyjny projekt zharmonizowania wspólnej podstawy opodatkowania przedsiębiorstw podatkiem dochodowym, jako środek służący zmniejszeniu obciążeń korporacyjnych[7]. W zakresie działań promujących cele środowiskowe, eksperci zalecili m.in. ustanowienie mechanizmów ułatwiających rozwój i dyfuzję innowacji ekologicznych oraz koncentrację na promocji technologii wykorzystujących zasoby odnawialne i nowe paliwa do pojazdów.

W podsumowaniu, eksperci zalecili koncentrację wysiłków na wzroście i zatrudnieniu oraz ograniczenie analizy postępów realizacji strategii do wybranych wskaźników. Łącznie doliczono się ponad 100 różnych wskaźników, które z czasem utożsamiano ze strategią, co czyniło proces wdrażania nieprzejrzystym i nieefektywnym. Zalecono, aby KE corocznie przygotowywała zestaw 14 wskaźników dla wszystkich państw członkowskich, w formie rankingu od 1 do 25 i przedstawiała analizę szefom rządów oraz udostępniała publicznie te raporty, wskazując liderów i krytykując outsiderów.

Zaletą raportu Koka było zmobilizowanie Rady do analizy dotychczasowych wyników i podjęcie próby zrewidowania strategii. Niestety, raport, poza rekomendacją skoncentrowania się na celach wzrostu i zatrudnienia oraz ograniczenia liczby wskaźników, nie zawierał pomysłów, które mogłyby nadać większy impuls realizacji celów lizbońskich, ani które mogłyby zapobiec przyszłemu kryzysowi. Eksperci nie zwrócili większej uwagi na zagrożenia wynikające z narastającej nierównowagi makroekonomicznej, zwłaszcza finansów publicznych oraz rosnących niebezpiecznie dysproporcji między różnymi grupami państw członkowskich.

Na podstawie zaleceń zespołu ekspertów, w marcu 2005 r., Rada Europejska, przeformułowała strategię, koncentrując się na wzroście gospodarczym i tworzeniu miejsc pracy. Uznając zarzut słabej koordynacji działań i braku odpowiednich mechanizmów na szczeblu państw członkowskich, wprowadzono dwa nowe instrumenty, mające sprzyjać realizacji określonych celów. Pierwszym z tym instrumentów były krajowe programy reform (*National Reform Programmes*), służące motywowaniu władz państw członkowskich, a drugim, wspólnotowy program lizboński (*Community Lisbon Programme*)[8].

W marcu 2008 r., Rada Europejska przedłużyła strategię na rzecz wzrostu i zatrudnienia na kolejne trzy lata (2008-2010). Potwierdziła ona aktualność obowiązujących zintegrowanych wskaźników oraz cztery priorytetowe dziedziny przyjęte na posiedzeniu wiosną 2006 r.[9]

Ocena realizacji celów ilościowych

W celu monitorowania postępów realizacji strategii, Komisja z Radą uzgodniły listę 14 wskaźników, które przedstawiono w tabeli 1[10]. Ilość i zakres wskaźników, utożsamianych z celami strategii lizbońskiej, zmieniały się przez prawie całą dekadę. Eurostat publikował dane dla wszystkich państw członkowskich dotyczące około 80 wskaźników ilościowych[11].

Tabela 1

Wskaźniki strukturalne celów strategii lizbońskiej, uzgodnione przez Komisję Europejską i Radę

Lp	Wskaźniki strukturalne	Cel na 2005	Cel na 2010
1	PKB *per capita,* wg parytetu siły nabywczej, UE-15=100		
2	Wydajność pracy na jednego zatrudnionego, UE-15=100		
3	Wskaźnik zatrudnienia ogółem	67%	70%
4	Wskaźnik zatrudnienia kobiet	57%	60%
5	Wskaźnik zatrudnienia osób starszych		50%
6	Wskaźnik kontynuacji kształcenia osób w wieku 20-24 lata		
7	Wskaźnik nakładów na badania i rozwój, w % PKB		3%
8	Wskaźnik nakładów inwestycyjnych, w % PKB		
9	Wskaźnik poziomu cen, UE-15 = 100		
10	Udział osób żyjących w ubóstwie		
11	Długookresowy wskaźnik bezrobocia;		
12	Wskaźnik zróżnicowania regionalnego wielkości zatrudnienia;		
13	Wskaźnik redukcji emisji gazów cieplarnianych, w % poziomu z okresu bazowego		92%
14	Wskaźnik energochłonności PKB (w kg ekwiwalentu ropy na 1000 euro PKB);		
15	Wskaźnik transportochłonności PKB (przewiezione ładunki w tonach na km w relacji do PKB)		

Źródło: Na podstawie Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment; raport W. Koka, November 2004.

W niniejszym artykule, aby pokazać zmiany ogólnej sytuacji gospodarczej państw UE, dokonaliśmy wyboru wskaźników w większości pokrywających się ze zdefiniowanymi celami strategicznymi, ale również wskaźników, które nie były formalnie celami strategii, jednak obrazowały stan gospodarki europejskiej i umożliwiały porównanie z innymi krajami, które miały być punktem odniesienia dla UE. Świadomie przedstawiamy porównanie tempa wzrostu PKB i wskaźniki pokazujące sytuację sektora finansów publicznych, które nie znalazły się wprost na liście uzgodnionych celów strategii. Ponadto uwzględniliśmy w analizie wskaźniki charakteryzujące rynek pracy (wskaźnik zatrudnienia ogółem i zatrudnienia kobiet, stopa bezrobocia), dynamikę nakładów na badania i rozwój (relację nakładów do PKB), sytuację środowiska naturalnego (udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu produktów energetycznych, emisję gazów cieplarnianych, energochłonność PKB) oraz poziom wykształcenia (udział osób z wyższym wykształceniem). Aby pokazać, jak sytuacja Unii rozwijała się na tle innych krajów, podano wskaźniki, tam gdzie to było możliwe, dla dwóch państw spoza Europy (USA i Japonia) oraz trzech państw europejskich spoza UE (Norwegia, Szwajcaria i Turcja[12]). W tabelach przedstawionych poniżej podano wartości dla całej UE-27, UE-15, dla strefy euro (kiedy było to możliwe) oraz dane dla Polski. Te ostatnie umożliwiają ocenę sytuacji Polski na tle innych państw.

Wzrost PKB

W okresie poprzedzającym przyjęcie strategii lizbońskiej, wzrost PKB całej UE i USA odbywał się w różnym i zmiennym tempie. W latach 1950-1975 dynamika PKB UE wyraźnie wyprzedzała wzrost PKB w USA. Tempo wzrostu PKB UE złożonej z 15 państw wyniosło 5,5% średnio rocznie, zaś USA tylko 3,9%. Szybki wzrost gospodarczy w UE tłumaczony był zdolnością do absorpcji nowych technologii pochodzących głównie z USA oraz ich wykorzystania w okresie po recesji z lat 30. XX w. i zniszczeniach II wojny światowej. Europa w tym czasie dysponowała względnie dobrze wykształconą siłą roboczą, która była w stanie zaadoptować nowe technologie w procesach wytwórczych. W efekcie zróżnicowanej dynamiki wzrostu gospodarczego, relacja PKB *per capita* w UE do USA z poziomu 46% w 1950 r. wzrosła do prawie 77% w 1973 r.

Okres szybkiego wzrostu gospodarczego w Europie skończył się na początku dekady lat 70. Po 1973 r. tempo wzrostu PKB w UE spadło do 2,0% średnio rocznie w latach 1974-1995, zaś w USA do 2,8%. Również w latach 1996-2005 utrzymała się niekorzystna dla UE dysproporcja wzrostu gospodarczego w stosunku do USA (2,3% w UE i 3,2% w USA)[13].

W okresie objętym strategią lizbońską cel 3% tempa wzrostu gospodarczego, Unia osiągnęła tylko w 2000 r.

oraz w latach 2006-2007 (tabele 2-4). Dynamika wzrostu gospodarczego UE wyraźnie podlegała prawom cyklów koniunkturalnych ze znaczną amplitudą wahań tempa wzrostu. Nadzieje na utrzymanie wzrostu PKB na poziomie przyjętego w strategii celu zostały pogrzebane wraz z nadejściem globalnego kryzysu finansowego. Już w 2008 r. tempo wzrostu PKB całej UE obniżyło się do 0,5%, zaś w 2009 r. doszło do recesji o sile niewiele mniejszej od światowego kryzysu lat 30., charakteryzującej się bezwzględnym spadkiem PKB całej UE o 4,3%. O ile w latach 2002-2008 wzrost gospodarczy nowych państw UE wyprzedzał wzrost gospodarczy UE-15, o tyle w 2009 r. skala spadków PKB była jednakowa w obydwu grupach państw UE. Znamienne jest również, że wyniki gospodarcze państw strefy euro od 2003 r. były gorsze niż całej Unii. Przyjęcie wspólnej waluty nie zapewniło zatem jej członkom korzyści ekonomicznych mierzonych wzrostem PKB. Przez większość lat pierwszej dekady XXI w. gospodarka USA notowała tempo wzrostu wyższe, niż gospodarka całej UE. W efekcie nie zmniejszył się dystans dzielący gospodarkę europejską od amerykańskiej.

Na tle słabych średnich wyników dla całej UE, Polska w latach 2003-2008 i 2010 osiągnęła dynamikę wzrostu PKB znacznie powyżej celu lizbońskiego. W samym 2009 r. Polska, jako jedyny kraj w Unii, utrzymała dodatnie tempo wzrostu gospodarczego. W efekcie, wskaźnik PKB na 1 mieszkańca w Polsce wzrósł z 48% wartości średniej dla całej UE w 2000 r. do 62% w 2010 r.

Relacja wskaźnika PKB *per capita* w USA do tego wskaźnika w UE zmniejszyła się z poziomu 161% w 2000 r. do 149% w 2010 r. Jednakże do celu wyznaczonego w SL, tj. doścignięcia poziomu rozwoju gospodarczego USA, droga była jeszcze bardzo daleka. W roku 2010 wskaźnik ten był w USA nadal o połowę wyższy niż w UE.

Tabela 2

Tempo wzrostu produktu krajowego brutto w UE, strefie euro, Polsce i USA, w latach 2000-2010, zmiana r/r, w %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	3,8	2,0	1,2	1,3	2,5	2,0	3,4	3,1	0,5	-4,3	1,9
UE-15	3,8	2,0	1,1	1,1	2,4	1,8	3,2	2,9	0,2	-4,3	1,8
Strefa euro (17 państw)	3,8	2,0	0,9	0,7	2,2	1,7	3,2	3,0	0,4	-4,2	1,8
Polska	**4,3**	**1,2**	**1,4**	**3,9**	**5,3**	**3,6**	**6,2**	**6,8**	**5,1**	**1,6**	**3,9**
Stany Zjednoczone	4,1	1,1	1,8	2,5	3,5	3,1	2,7	1,9	-0,3	-3,5	3,0

Źródło: Dane Eurostatu.

Tabela 3

Wskaźniki PKB *per capita*, wg parytetu siły nabywczej, UE-27 = 100

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
UE-15	115	115	114	114	113	113	112	111	111	110	110
Strefa euro (17 państw)	112	112	111	110	109	109	109	109	108	108	108
Polska	**48**	**48**	**48**	**49**	**51**	**51**	**52**	**54**	**56**	**61**	**63**
Stany Zjednoczone	161	156	154	156	157	159	154	151	146	145	149

Źródło: Dane Eurostatu.

Tabela 4

PKB *per capita*, wg cen rynkowych, w euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	19100	19800	20500	20700	21700	22500	23700	25000	25000	23500	24400
UE-15	21900	22800	23500	24000	24800	25500	26700	27900	28400	27400	28000
Polska	**4900**	**5600**	**5500**	**5000**	**5300**	**6400**	**7100**	**8200**	**9500**	**8100**	**9300**
Szwajcaria	37600	39100	40300	38900	39200	39900	41300	41600	44500	45500	51200
Turcja	4700	3500	3800	4100	4700	5700	6100	6800	7000	6100	7600

Źródło: Dane Eurostatu (brak danych dla USA).

Sytuacja sektora finansów publicznych

Wskaźniki obrazujące sytuację sektora finansów publicznych nie znalazły się w pierwotnym zestawie celów SL. Wynikało to prawdopodobnie z konieczności spełnienia kryteriów konwergencji nominalnej przed przyjęciem wspólnej waluty, co miało miejsce przed 1999 r., oraz istnienia procedur nadmiernego deficytu państw członkowskich.

Dopiero w późniejszym okresie, już po pojawieniu się oznak globalnego kryzysu finansowego, rozszerzono zestaw wskaźników o wielkość salda sektora finansów publicznych i zadłużenie sektora finansów publicznych w stosunku do PKB. Wskaźniki te dla UE-27 i strefy euro przedstawiono w tabelach 5 i 6. Ze względu na niedostępność porównywalnych danych dla USA, dodatkowo podano odpowiednie statystyki dla Norwegii i Turcji.

Sektor finansów publicznych zarówno strefy euro, jak i całej UE był w równowadze tylko w 2000 r., a zatem w chwili sformułowania strategii lizbońskiej. Jednakże już od 2001 r. saldo finansów publicznych było ujemne, a wielkość deficytu pogłębiała się w kolejnych latach aż do 2003 r., kiedy wskaźnik deficytu przekroczył próg 3% PKB. W kolejnych latach deficyt finansów publicznych UE obniżał się stopniowo aż do 2007 r., kiedy wielkość względna deficytu spadła poniżej 1% PKB. Globalny kryzys finansowy zapoczątkowany w USA w 2008 r. i podejmowane działania fiskalne mające na celu przeciwdziałanie recesji gospodarczej spowodowały gwałtowne pogorszenie się salda finansów publicznych (wzrost deficytu powyżej 6% PKB dla całej UE) i w efekcie powiększenie zadłużenia w relacji do PKB. Między rokiem 2000 i 2010 wielkość długu publicznego UE wzrosła o prawie 20 p.p. Charakterystyczne jest, że niezrównoważenie sektora finansów publicznych w strefie euro było w tym okresie wyższe niż w całej Unii. Powstanie strefy euro nie przyczyniło się zatem do przywracania równowagi finansowej, a wręcz sprzyjało pogłębieniu nierównowagi finansowej dzięki łatwości pozyskiwania, na względnie tanich warunkach, środków pieniężnych zarówno z rynku pieniężnego, jak i bezpośrednio od banków w formie kredytów.

Tabela 5

Saldo sektora finansów publicznych, w % PKB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	0,6	-1,5	-2,6	-3,2	-2,9	-2,4	-1,5	-0,9	-2,4	-6,9	-6,6
Strefa euro (17 państw)	-0,1	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2
Polska	**-3,0**	**-5,3**	**-5,0**	**-6,2**	**-5,4**	**-4,1**	**-3,6**	**-1,9**	**-3,7**	**-7,3**	**-7,8**
Norwegia	:	13,5	9,3	7,3	11,1	15,1	18,5	17,5	19,1	10,5	10,6
Turcja	:	-33,0	-12,9	-11,3	-4,5	-0,6	0,8	-1,0	-2,2	-6,7	:

Źródło: Dane Eurostatu (brak danych dla USA).

Tabela 6

Zadłużenie sektora finansów publicznych, w % PKB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	61,9	61,0	60,4	61,9	62,3	62,8	61,5	59,0	62,5	74,7	80,1
Strefa euro (17)	69,2	68,1	67,9	69,1	69,5	70,1	68,5	66,3	70,1	79,8	85,3
Polska	**36,8**	**37,6**	**42,2**	**47,1**	**45,7**	**47,1**	**47,7**	**45,0**	**47,1**	**50,9**	**54,9**
Norwegia	:	29,2	36,1	44,3	45,6	44,5	55,4	51,5	49,1	43,1	44,0
Turcja	:	104,4	93,0	85,1	59,2	52,3	46,1	39,4	39,5	45,4	:

Źródło: Dane Eurostatu (brak danych dla USA).

Rynek pracy

Mimo że zatrudnienie pracowników w UE w kolejnych latach do 2008 r. systematycznie względnie rosło, cele określone w strategii lizbońskiej nie zostały osiągnięte. Stopa zatrudnienia osób w wieku od 20 do 64 lat zwiększyła się z 66,6% w 2000 r. do 70,3% w 2008 r., po czym w 2010 r. – w wyniku globalnego kryzysu – obniżyła się do 68,6%. Do wyznaczonego w strategii celu - 75% stopy zatrudnienia (dla tego przedziału wiekowego) pozostał dystans 5 punktów procentowych (licząc dla poziomu sprzed kryzysu światowego)[14]. Wielkość względna zatrudnienia w poszczególnych państwach członkowskich UE była jednak znacznie zróżnicowana i część państw osiągnęła cel, zaś w innych zatrudnienie pozostawało wyraźnie poniżej średniej

unijnej. Cel osiągnęły: Szwecja (78,7% w 2010 r.), Holandia (76,8%), Dania (76,1%), Niemcy (74,9%) i Austria (74,9%). Przed kryzysem gospodarczym (2008 r.) cel ten osiągnęły: Finlandia (75,8%), Wielka Brytania (75,2%), Estonia (77,0%) i Łotwa (75,8%). W tych dwóch ostatnich państwach wielkość zatrudnienia okazała się jednak bardzo niestabilna i w wyniku kryzysu spadła w 2010 r. o ponad 10 punktów proc. Zdecydowanie poniżej celu i wielkości przeciętnej dla całej UE, pozostawało w 2010 r. zatrudnienie we Włoszech (61,1%), Hiszpanii (62,5%) i Grecji (64%).

Pozytywnym zjawiskiem był względnie mały spadek zatrudnienia dla całej UE w wyniku kryzysu, z 70,3% w 2008 r. do 68,6% w 2010 r., tj. niecałe 2 p.p. (tabele 7-9). W USA wielkość zatrudnienia w czasie kryzysu spadła z 75,3% w 2007 r. do 70,5% w 2010 r., tj. o prawie 5 p.p. W Japonii w tym samym czasie stopa zatrudnienia obniżyła się jedynie o 0,6 p.p. i pozostała w 2010 r. blisko poziomu określonego dla UE w strategii lizbońskiej. Stopy bezrobocia w USA i dla całej UE w 2010 r. zrównały się.

W Polsce stopa zatrudnienia najpierw obniżyła się z poziomu 61% w 2000 r. do 57% w 2003 r., a następnie systematycznie rosła do poziomu 65% w 2008 r. W okresie kryzysu stopa zatrudnienia obniżyła się nieznacznie o 0,4 p.p., ale stopa bezrobocia wzrosła o 2,5 p.p., pozostając jednak na poziomie średnim dla całej UE i dla USA. Szybszy wzrost stopy bezrobocia niż spadek stopy zatrudnienia wynika najprawdopodobniej z powrotu do Polski osób, które w czasie kryzysu utraciły pracę za granicą.

Najgorsza sytuacja na rynku pracy wystąpiła w Hiszpanii, gdzie stopa bezrobocia w 2010 r. przekroczyła 20% oraz we wszystkich republikach bałtyckich (17-19%).

Tabela 7

Stopa zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata, w %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	66,6	66,9	66,7	67,0	67,4	68,1	69,0	70,0	70,3	69,0	68,6
UE-15	65,5	66,2	66,4	66,8	67,3	68,0	69,0	69,9	70,2	68,8	68,4
Polska	**61,0**	**59,4**	**57,4**	**57,1**	**57,3**	**58,3**	**60,1**	**62,7**	**65,0**	**64,9**	**64,6**
Stany Zjednoczone	76,9	76,1	75,0	74,5	74,5	74,8	75,3	75,3	74,5	71,3	70,5
Japonia	74,0	73,8	73,1	73,2	73,4	73,9	74,5	75,3	75,3	74,5	74,7

Źródło: Dane Eurostatu.

Tabela 8

Stopa zatrudnienia kobiet w wieku 20-64 lata, w %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	57,3	57,9	58,1	58,7	59,4	60,2	61,3	62,2	62,8	62,3	62,1
UE-15	57,3	58,2	58,8	59,5	60,4	61,3	62,3	63,2	63,7	63,3	63,1
Polska	**54,2**	**53,0**	**51,4**	**51,2**	**51,2**	**51,7**	**53,1**	**55,5**	**57,3**	**57,6**	**57,7**
Niemcy	60,9	61,5	61,9	61,9	62,6	64,2	65,8	67,5	67,8b	68,7	69,6
Hiszpania	44,5	46,3	47,6	49,5	51,5	54,4	56,4	58,0	58,3	56,3	55,8

Źródło: Dane Eurostatu.

Tabela 9

Stopa bezrobocia, w %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE (27 państw)	8,8	8,6	8,9	9,1	9,2	9,0	8,3	7,2	7,1	9,0	9,7
UE (15 państw)	7,8	7,4	7,7	8,1	8,3	8,3	7,8	7,4	9,2	9,2	9,6
Strefa euro (17)	8,7	8,2	8,6	9,0	9,2	9,2	8,5	7,6	7,6	9,6	10,1
Polska	**16,1**	**18,3**	**20,0**	**19,7**	**19,0**	**17,8**	**13,9**	**9,6**	**7,1**	**8,2**	**9,6**
Stany Zjednoczone	4,0	4,8	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6
Japonia	4,7	5,0	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,9	4,0	5,1	5,1

Źródło: Dane Eurostatu.

W tych ostatnich trzech państwach wynikało to głównie ze związania kursu walut narodowych z euro i niemożności łagodzenia skutków kryzysu środkami polityki kursowej.

Nakłady na badania i rozwój

Główny mechanizm, który miał zapewnić wzrost konkurencyjności i w efekcie szybszy wzrost gospodarczy UE, tj. zwiększone do 3% PKB nakłady na badania i rozwój, całkowicie nie zadziałał. Udział wydatków na ten cel w PKB zwiększył się bardzo nieznacznie, z 1,86% w 2000 r. do 2,01% w 2009 r. i pozostał daleko od przyjętego celu, jak również poniżej analogicznej wielkości zarówno dla USA, jak i tym bardziej Japonii (tabela 10). Próg 3% nakładów na B+R w stosunku do PKB został osiągnięty tylko w trzech państwach UE: Finlandii (3,92% w 2009 r.), Szwecji (3,61%) i Danii (3,06%). Celu nie osiągnęły m.in. Niemcy (2,82%).

W Polsce udział wydatków na B+R w PKB wzrósł z 0,64% w 2000 r. do 0,74%, a zatem średnio o 0,01 punktu proc. rocznie i pozostawał jednym z najniższych w całej UE. Niższy udział niż w Polsce odnotowano tylko w: Rumunii, Bułgarii, Słowacji, na Łotwie, Cyprze i Malcie. Znacznie wyższy niż w Polsce wskaźnik osiągnęły Czechy (1,56%) i Węgry (1,16%). Poza Unią, warto zwrócić uwagę na wzrost tego wskaźnika w Turcji - z 0,46% w 2000 r. do 0,85% w 2009 r., a więc powyżej poziomu w Polsce.

Tabela 10

Wydatki krajowe na badania i rozwój, w % PKB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE (27 państw)	1,86	1,87	1,88	1,87	1,83	1,83	1,85	1,85	1,92	2,01	2
Strefa euro (17)	1,84	1,86	1,88	1,87	1,85	1,84	1,87	1,88	1,96	2,06	2,06
Polska	**0,64**	**0,62**	**0,56**	**0,54**	**0,56**	**0,57**	**0,56**	**0,57**	**0,60**	**0,68**	**0,74**
Turcja	0,46	0,51	0,51	0,47	0,51	0,58	0,57	0,71	0,73	0,85	:
Stany Zjednoczone	2,69	2,71	2,6	2,6	2,53	2,56	2,6i	2,66	2,79	:	:
Japonia	3,04	3,12	3,17	3,2	3,17	3,32	3,4	3,44	3,45	:	:

Źródło: Dane Eurostatu.

Ochrona zasobów naturalnych

Zgodnie z zobowiązaniami przyjętymi w Kioto, w strategii lizbońskiej przyjęto za cel redukcję emisji gazów cieplarnianych w stosunku do poziomu z 1990 r. i zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym bilansie produktów energetycznych. Cele długookresowe przyjęte przez poszczególne państwa różnią się. Pod koniec pierwszej dekady XXI w. Unia zmniejszyła istotnie emisję gazów cieplarnianych i osiągnęła poziom emisji bliski celu określonego na rok 2020. Stało się to jednak możliwe głównie w wyniku kryzysu światowego i ograniczenia aktywności gospodarczej, a nie w wyniku wdrożenia projektów zmniejszających emisję gazów. Najprawdopodobniej powrót gospodarki unijnej do stanu sprzed kryzysu spowoduje zwiększenie emisji gazów cieplarnianych i oddalenie się od celu długookresowego. Sytuacja poszczególnych państw jest jednak mocno zróżnicowana. Dwie gospodarki, niemiecka już od 2007 r. i brytyjska od 2008 r. osiągnęły poziom emisji gazów cieplarnianych zgodny z celem na rok 2020. Natomiast gospodarki Hiszpanii, Grecji i Irlandii nawet w kryzysowym 2009 r. charakteryzowały się poziomem emisji gazów znacznie wyższym niż dla 1990 r. i wydaje się, że będą miały duże trudności w osiągnięciu celu określonego na rok 2020.

Udział energii ze źródeł odnawialnych w bilansie zużycia produktów energetycznych dla całej UE zwiększył się z poziomu 9% w 2006 r. do 12,4% w 2010 r., co oznacza wzrost wskaźnika o 0,85 p.p. średnio rocznie (tabela 13)[15]. Jeżeli tendencja ta byłaby utrzymana przez wszystkie kolejne lata, to cel 20% określony dla 2020 r. zostanie osiągnięty. Polska od roku 2007 również zwiększa systematycznie udział energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym o 1 punkt proc. rocznie. W 2010 r. udział ten osiągnął poziom prawie 10%. W przypadku utrzymania dotychczasowej dynamiki zmian Polska nie powinna mieć problemów z osiągnięciem przyjętego celu krajowego 15%, a nawet jego przekroczeniem i zbliżeniem się do celu UE na poziomie 20%.

Niektóre państwa unijne, jak i spoza UE, już obecnie osiągnęły udział energii ze źródeł odnawialnych znacznie wyprzedzający cel średni dla Unii na rok 2020. Niewątpliwymi liderami są: Szwecja (47% w 2009 r.), Finlandia (30%) i Austria (30%). Spoza UE warto zauważyć, że Norwegia, liczący się światowy producent i eksporter węglowodorów naturalnych, osiągnęła 65% udział energii odnawialnej w swoim bilansie energetycznym w 2009 r. Natomiast Wielka Brytania znalazła się na drugim końcu w rankingu udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym z wielkością 2,9% w 2009 r.

Bardzo interesujące jest zestawienie wskaźników energochłonności tworzenia PKB w państwach UE, będących relacją zużycia energii mierzonej w kg ekwiwalentu ropy naftowej na 1000 euro PKB. Wielkość przeciętna energochłonności PKB (188 kg ropy na 1000 euro PKB w 2001 r.) zmniejszyła się do poziomu 165 kg w 2009 r. (tabela 12). Pod względem tego wskaźnika UE przez cały okres wyprzedzała gospodarkę USA, ale pozostawała daleko za Japonią i Szwajcarią, które osiągnęły wskaźnik 91 kg w 2009 r. Gospodarka polska pod koniec pierwszej dekady XXI wieku była ponad dwukrotnie bardziej energochłonna od przeciętnej energochłonności dla całej UE, aczkolwiek w ciągu ostatnich 10 lat wskaźnik energochłonności PKB obniżył się o ok. 25%. Warto zauważyć, że gospodarka Polski (około 364 kg w 2009 r.) jest jednocześnie wyraźnie mniej energochłonna od gospodarek innych państw Europy Środkowej i Wschodniej: Bułgarii (843 kg), Estonii (607 kg), Rumunii (577 kg), Czech (514 kg), Słowacji (497 kg) i Węgier (413 kg).

Tabela 11

Emisja gazów cieplarnianych, rok 1990 = 100

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Cel 2020
UE-27	92	91	93	93	92	92	91	89	83	***80***
Polska	**85**	**82**	**85**	**85**	**86**	**89**	**88**	**87**	**83**	
Niemcy	85	83	83	82	80	80	79	79	74	
Francja	101	100	101	101	101	98	97	96	bd	
Hiszpania	134	140	143	148	153	150	154	143	130	
Włochy	107	108	110	111	111	109	107	104	95	

Źródło: Dane Eurostatu

Tabela 12

Wskaźnik energochłonności PKB (w kg ekwiwalentu ropy na 1 000 euro PKB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE-27	187,7	184,9	186,7	184,1	181,0	175,5	168,7	167,4	165,2
Strefa euro (17)	178,1	176,2	179,1	177,5	174,9	169,4	163,6	162,7	161,0
Polska	**481,4**	**468,7**	**462,8**	**440,7**	**430,6**	**425,4**	**396,8**	**384,0**	**363,7**
Turcja	259,6	259,1	259,4	245,3	236,5	243,8	250,5	246,3	257,4
Stany Zjednoczone	206,4	205,4	200,8	197,9	193,1	186,3	185,5	180,6	177,5
Japonia	102,0	101,9	99,6	100,1	97,8	95,6	92,5	90,1	91,7

Źródło: Dane Eurostatu.

Tabela 13

Udział energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii, w %

	2006	2007	2008	2009	2010	Cel 2020
UE (27 państw)	9,0	9,9	10,5	11,7	12,4	***20***
Polska	**7,0**	**7,0**	**7,9**	**8,9**	**9,9**	***15***
Niemcy	7,1	9,4	9,3	9,8	bd	***18***
Francja	9,8	10,5	11,4	12,3	bd	***23***
Hiszpania	9,4	9,9	11,2	13,3	bd	***20***
Włochy	5,6	5,5	7,0	8,9	bd	***17***
Finlandia	29,2	28,9	30,6	30,3	bd	***38***
Szwecja	42,4	43,9	44,9	47,3	bd	***49***
Norwegia	60,4	60,3	61,9	64,9	bd	

Źródło: Dane Eurostatu.

Wykształcenie społeczeństwa

Cele SL w dziedzinie kształcenia społeczeństwa zostały zrealizowane z różnym skutkiem. Niewątpliwym sukcesem było zwiększenie o połowę udziału społeczeństwa z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 30-34 lata z poziomu 22% w 2000 r. do 33% w 2010 r. (tabela 14). Spośród państw UE liderami są: Irlandia (50% w 2010 r.), Dania (47%), Szwecja i Finlandia (po 46%), Belgia i Francja (po 44%). Polska, ze wskaźnikiem 35%, znajduje się nieco powyżej średniej unijnej. Na przeciwległym krańcu znajdują się: Rumunia (18%), Włochy (20%), Czechy (20%) i Słowacja (22%).

Nie został zrealizowany cel zmniejszenia o połowę tzw. wskaźnika wykluczenia, zdefiniowany jako udział społeczeństwa w wieku 18-24 lata z wykształceniem podstawowym i nie kontynuującego nauczania (tabela 15). Wskaźnik ten z poziomu 17,6% w 2000 r. zmniejszył się tylko do 14,1% w 2010 r. (celem było obniżenie go co najmniej do 8,8%). Liderami rankingu są: Słowacja, Czechy, Słowenia i Polska (wszystkie po ok. 5% w 2010 r.). Na przeciwnym biegunie znalazły się Portugalia (29%) i Hiszpania (28%).

Tabela 14

Współczynnik wyższego wykształcenia - udział społeczności z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 30-34 lata, w %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Cel 2020
UE-27	22,4	22,8	23,5	25,0	26,9	28,0	28,9	30,0	31,1	32,3	33,0	40
Strefa euro (17)	23,3	24,1	24,7	26,2	28,0	29,0	29,7	30,8	31,5	32,3	33,3	
Polska	**12,5b**	**13,2**	**14,4**	**17,2**	**20,4**	**22,7**	**24,7**	**27,0**	**29,7**	**32,8**	**35,3**	
Niemcy	25,7	25,5	24,2	25,1	26,8	26,0	25,9	26,5	27,7	29,4	29,8	
Norwegia	37,3	42,2	43,4	40,7	39,5	39,4	41,9	43,7	46,2	47,0	47,0	
Szwajcaria	27,3	27,3	30,0	32,4	32,8	33,4	35,0	36,5	41,3	43,4	44,2	
Turcja	:	:	:	:	:	:	11,9	12,3	13,0	14,7	:	

Źródło: Dane Eurostatu.

Tabela 15

Wskaźnik wykluczenia - udział społeczeństwa w wieku 18-24 lata z wykształceniem co najwyżej podstawowym, nie kontynuującego dalszej nauki, w %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	17,6e	17,2e	17,0	16,6	16,1	15,8	15,5	15,1	14,9	14,4	14,1
UE-15	19,3e	18,8e	18,6	18,2b	17,7	17,5	17,3	16,9	16,7	15,9	15,5
Strefa euro (17)	19,6	19,1	18,9	18,5	17,9	17,6	17,4	16,8	16,6	15,9	15,6
Polska	**:**	7,4	**7,2**	**6,0**	**5,6**	**5,3**	**5,4**	**5,0**	**5,0**	**5,3**	**5,4**
Niemcy	14,6	12,3	12,5	12,8	12,1	13,5	13,6	12,5	11,8	11,1	11,9
Norwegia	12,9	8,9	13,5	6,3	4,7	4,6	17,8	18,4	17,0	17,6	17,4
Szwajcaria	7,3	6,6	6,7	9,7	9,5	9,7	9,6	7,6	7,7	9,1	6,6
Turcja	:	:	:		:	:	48,8	46,9	45,5	44,3	43,1

Źródło: Dane Eurostatu.

Wyniki ekonomiczne i społeczne UE po 2010 r. wskazują, że podstawowe cele strategii lizbońskiej nie zostały osiągnięte. UE nie stała się najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarką w świecie. Co więcej, dystans dzielący ją od gospodarki USA czy innych krajów dynamicznie rozwijających się, jak Chiny i inne kraje Azji Płd.-Wsch., nie tylko nie zmniejszył się, ale nawet pogłębił. Rzeczywisty obraz gospodarki unijnej został dodatkowo zniekształcony w wyniku kryzysu globalnego, który spowodował cofnięcie się w wielu dziedzinach w stosunku do sytuacji z lat 2007-2008.

Przyczyny niepowodzenia strategii lizbońskiej

W lutym 2010 r. Komisja Europejska przygotowała krótki raport oceniający realizację SL prawie na rok przed upływem okresu, który strategia obejmowała[16]. Komisja oceniła, że główne cele, tj. 70% wskaźnik

zatrudnienia ogółem i 3% relacja nakładów na badania i rozwój w stosunku do PKB nie zostaną osiągnięte. Ten ostatni wskaźnik wzrósł w okresie 10 lat minimalnie, z 1,82% w 2000 r. do 1,9% w 2008 r. W okresie kryzysu światowego wskaźnik ten wzrósł jeszcze do około 2% w latach 2009-2010, ale było to w większym stopniu wynikiem spadku poziomu PKB, niż wzrostu nakładów na badania i rozwój. Pewnym sukcesem był wzrost wskaźnika zatrudnienia, który jednakże obniżył się w okresie kryzysu. Nie udało się ograniczyć w sposób istotny wskaźnika osób żyjących w ubóstwie, ani zmniejszyć dysproporcji standardu życia różnych grup społecznych.

Mimo pewnych osiągnięć, tempo zmian w UE było zbyt wolne a rezultaty bardzo różne w poszczególnych państwach. Zawiodły mechanizmy wdrażania celów wyznaczonych w Lizbonie. Nie określono w sposób przejrzysty roli, jaką powinny pełnić poszczególne instytucje unijne. Zabrakło skutecznego mechanizmu przekładającego cele unijne na zadania poszczególnych państw członkowskich. Dopiero w marcu 2007 r., po raz pierwszy, Rada przyjęła zalecenia, przygotowane przez Komisję i adresowane do poszczególnych państw członkowskich[17]. Ostatecznie Komisja uznała, że mimo nie osiągnięcia wyznaczonych celów, strategia lizbońska miała pozytywny wpływ na UE. Uświadomiła politykom potrzebę działań reformatorskich oraz przyniosła konkretne efekty w postaci nowych miejsc pracy oraz poprawy warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych, w szczególności uproszczenie procedur dla podejmowania działalności gospodarczej.

Raport oceniający Komisji stał się zalążkiem do wypracowania nowej strategii na kolejną dekadę pod nazwą „Europa 2020"[18].

Oceniając, że strategia lizbońska zakończyła się ogólnie niepowodzeniem, próbowano wskazywać na niektóre osiągnięcia, do których zaliczono np. znaczący postęp w tworzeniu społeczeństwa informacyjnego oraz wysiłki na rzecz trwałego rozwoju. Jednocześnie do głównych przyczyn niesatysfakcjonujących wyników zaliczono brak koncentracji celów, nieprzejrzystość działań i nieskuteczność wdrażania, a także niewłączenie świata biznesu w opracowanie i realizację strategii[19].

Podkreślano również, że trudno jest jednoznacznie określić korelację między przyjętymi celami a osiągniętymi wynikami ekonomicznymi. Ogólnie uważa się, że zdefiniowane w Lizbonie cele były poprawne, a zawiodła jedynie ich realizacja. Zwrócono również uwagę, że niektóre państwa członkowskie UE osiągnęły cele SL (kraje nordyckie - wielkość nakładów na B+R powyżej 3% PKB, Wielka Brytania i Irlandia - wykształcenie wyższe pow. 40%[20]).

Ponieważ główne cele określone w Lizbonie uznano powszechnie za ogólnie poprawne, w nowej strategii „Europa 2020" utrzymano je, ale sformułowano w sposób bardziej skoncentrowany i uporządkowany. Nowa strategia obejmuje tylko pięć celów: (i) wzrost zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata do 75% populacji w tej grupie wiekowej; (ii) wzrost nakładów na B+R, łącznie ze środków publicznych i prywatnych, do co najmniej 3% PKB; (iii) cele środowiskowe w postaci trzech wskaźników ilościowych – zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 20% (lub nawet o 30% przy sprzyjających warunkach) w stosunku do wielkości emisji z 1990 r., osiągnięcia 20% udziału zużycia energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym bilansie energetycznym i zwiększenia efektywności energetycznej o 20%; (iv) cele edukacyjne w postaci dwóch zadań – obniżenie do 10% udziału ludzi młodych rezygnujących przedwcześnie z nauki i osiągnięcie co najmniej 40% udziału osób w wieku 30-34 lata mających wykształcenie wyższe; (v) zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln[21].

Strategia lizbońska przeszła do historii z końcem 2010 r. Nie ulega wątpliwości, że strategia ta zakończyła się porażką całej UE, jej państw członkowskich oraz podstawowych jej instytucji tworzących i realizujących politykę. UE nie stała się ani najbardziej dynamiczną gospodarką światową, ani liderem konkurencyjności. Dystans ekonomiczny UE do USA zmniejszył się tylko nieznacznie. Dynamika wzrostu wielu krajów rozwijających się, zwłaszcza z obszaru Azji Południowo-Wschodniej, zdecydowanie wyprzedza tempo wzrostu gospodarczego UE. Nie udało się również poprawić w sposób znaczący sytuacji na europejskim rynku pracy. Właściwie jedyną dziedziną, gdzie odnotowano pewien postęp jest ochrona środowiska naturalnego. Jednakże bardzo ambitne długookresowe cele proponowane w tej dziedzinie wyraźnie ograniczają możliwości wzrostu w Europie w średnim okresie. Realizacja celów środowiskowych przez państwa UE może okazać się też bez większego znaczenia w skali globalnej w przypadku braku analogicznych działań ze strony innych państw, największych światowych emitentów gazów cieplarnianych.

Wydaje się, że przyczyny niepowodzenia strategii leżą u samych podstaw opracowania tego dokumentu. Pierwotny dokument był mało precyzyjny i zbyt ogólnikowy, i nie zawierał mechanizmów pozwalających na skuteczne wdrażanie celów. Cele sformułowano w sposób opisowy, a wskaźniki ilościowe były nieliczne. Rozbudowywanie ilości wskaźników w kolejnych latach nie zwiększyło precyzji dokumentu, a wręcz odwrotnie, doprowadziło do jeszcze mniejszego rozumienia priorytetów. Przegląd śródokresowy i raport zespołu ekspertów z listopada 2004 r. nie poprawiły w sposób wystarczający jakości strategii lizbońskiej. Wiele pomysłów, jak i uzgodnionych wskaźników, wydaje się dzisiaj mało wartościowych i przydatnych (np. transportochłonność PKB, wskaźnik poziomu cen). Decyzje o podziale środków budżetowych nie uwzględniały przyjętych priorytetów. Zabrakło też determinacji, aby promować zwiększenie nakładów na badania i rozwój, co powinno być w długim okresie, głównym instrumentem zwiększającym inno-

wacyjność i konkurencyjność gospodarki. Wiele decyzji podejmowano z opóźnieniem lub ostateczny kształt reformy odbiegał od założeń, np. w kwestii regulacji tworzących jednolity rynek usługowy. Dodatkowo, niepowodzenie rundy wielostronnych negocjacji handlowych pod egidą WTO zahamowało rozwój międzynarodowej wymiany handlowej i pozbawiło gospodarki wielu krajów czynnika przyspieszającego rozwój gospodarczy.

Nie podjęto we właściwym czasie decyzji, które byłyby w stanie ograniczyć skalę nierównowagi finansów publicznych i zapobiec kryzysowi z 2009 r. Politycy pokładali zbyt dużą wiarę, że utworzenie strefy euro przyczyni się do dynamizacji procesów gospodarczych i zapewni równowagę ekonomiczną. Spełnienie kryteriów konwergencji nominalnej przed przyjęciem wspólnej waluty okazało się niewystarczające do zapewnienia dyscypliny fiskalnej w późniejszym okresie, co stało się czynnikiem potęgującym negatywne skutki kryzysu globalnego. Sam światowy kryzys finansowy nie tłumaczy w żaden sposób niepowodzenia strategii lizbońskiej. Nawet gdyby gospodarka europejska rozwijała się do końca dekady w tempie sprzed kryzysu, to osiągnięte cele strategii byłyby i tak dalekie od wyznaczonych wartości. Pominięcie celów dotyczących finansów publicznych i tolerowanie przez długie lata pogłębiającej się nierównowagi budżetowej większości państw UE stało się głównym źródłem kryzysu z 2009 r.

Zabrakło zrozumienia celów strategii w państwach członkowskich i odpowiedniego zaangażowania w realizację celów cząstkowych. Komisja Europejska nie wprowadziła mechanizmów, które byłyby w stanie wywierać presję na władze krajowe dla większego angażowania się w osiągnięcie celów. Istniejące mechanizmy w postaci procedury nadmiernego deficytu budżetowego okazały się z kolei mało skuteczne, a brak sankcji nie mobilizował do realizacji przedstawianych KE programów przywracania równowagi finansów publicznych. Nie wypracowano programów pobudzania innowacyjności na poziomie całej UE i transferu nowoczesnych technologii.

Trudno jest określić jedną zasadniczą przyczynę niepowodzenia strategii lizbońskiej. Wydaje się, że wszystkie powyższe mankamenty funkcjonowania UE łącznie legły u podstaw braku sukcesów w realizacji przyjętych celów strategicznych. Zmiany zachodzące w strukturze społeczeństwa europejskiego, tj. szybko starzejąca się ludność, oraz skłonność władz krajowych do utrzymywania stanów nierównowagi gospodarczej okazały się wyzwaniem przerastającym możliwości władz unijnych.

---

* Dr Jan Piotrowski, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur.

[1] Od 1999 r. przyjęto euro jako wspólną walutę do rozliczeń transakcji bezgotówkowych w 11 państwach członkowskich, a od 2002 r. do płatności gotówkowych w 12 z 15 państw ówczesnej UE. Do strefy euro nie przystąpiły trzy państwa „starej" UE, a mianowicie: Dania, Szwecja i Wielka Brytania.

[2] Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions; European Parliament; http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

[3] Göteborg European Council, 15 and 16 June 2001, Presidency Conclusions; cz. II: *A Strategy for Sustainable Development*, s. 4-8, http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf

[4] Protokół z Kioto przewidywał redukcję emisji o 20% do 2020 r.

[5] *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004, http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html

[6] *Kok review of Lisbon strategy: excellent on diagnosis, weak on remedies*, 3 November 2004, http://www.euractiv.com/print/innovation

[7] Zob. na ten temat: J. Piotrowski, *Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania podatkiem dochodowym*, Wspólnoty Europejskie, nr 3(208)2011, IBRKK, Warszawa 2011.

[8] European Council, Presidency Conclusions, Brussels, 22 and 23 March 2005.

[9] European Council, Presidency Conclusions, Brussels, 13/14 March 2008; dokument Rady z 20 maja 2008.

[10] W rzeczywistości Eurostat publikował systematycznie dane dla 15 wskaźników; wartości tych wskaźników dla poszczególnych państw przedstawiono m.in. w aneksie do raportu W. Koka.

[11] Dane Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators

[12] Turcję potraktowano tu jako kraj europejski ze względu na jej status w stosunkach z UE (kraj kandydujący do Unii).

[13] B. van Ark, M. O'Mahony, M. P. Timmer, *The productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes*, 'Journal of Economic Perspectives', Volume 22, No 1, Winter 2008, s. 26-30.

[14] Dla przedziału wiekowego 15-64 lata strategia określiła cel 70%.

[15] Statystyki Eurostatu nie zawierają danych dla lat wcześniejszych niż 2006 r.

[16] *Lisbon Strategy evaluation document*, Commission Staff Working Document, Brussels, 2.2.2010; SEC(2010) 114 final.

[17] Council Recommendation of 27 March 2007; zalecenia te służyły realizacji celów wyznaczonych w krajowych programach reform, przygotowywanych w cyklu trzyletnim.

[18] Komunikat Komisji, *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela. 3.3.2010.

[19] *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe ?*, World Economic Forum, 2010, s. 5.

[20] M. Koczor, P. Tokarski, *From Lisbon to Europe 2020. Lisbon Strategy Implementation in 2010: Assessments and Prospects*, raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Warszawa, Spring 2011.

[21] Zob. na ten temat: E. Kaliszuk, *Projekt strategii Unii Europejskiej – "Europa 2020"*, w: Raport roczny „Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2009-2010", red. J. Kotyński, IBRKK, Warszawa 2010.

■