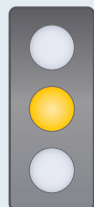


TEMAT KOMUNIKATU: Wniosek w sprawie określenia wszechstronnych działań i strategii rozwoju wspólnej polityki gospodarczej do roku 2020.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszystkie Państwa Członkowskie, firmy i obywatele.



ZA:

- Niektóre rozwiązania, jak np. wspólny patent Unii Europejskiej lub poszerzenie ochrony praw własności intelektualnej zwiększą możliwości innowacji.

PRZECIW:

- Strategia otwiera drogę do stworzenia silnie interwencjonistycznego modelu zarządzania unijną gospodarką, uzasadnianego polityką przemysłową.
- W przypadku czterech z pięciu wymiernych celów wspólne działania na poziomie unijnym nie znajdują uzasadnienia. Edukacja i zabezpieczenie społeczne powinny pozostać w gestii organów narodowych.
- Wiele z proponowanych działań nie przyniesie oczekiwanych efektów.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat Komisji – **Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu**. Sygnatura COM(2010) 2020 z 3 marca 2010 r. oraz Konkluzje Rady Europejskiej z 25/26 marca 2010 r.

Synteza

Różnice między Komunikatem Komisji i Konkluzjami Rady Europejskiej oznaczono symbolami (COM) i (EC).

› Tło, cele i struktura (COM)

- W 2009 roku produkt krajowy brutto w Unii Europejskiej zmniejszył się o 4 proc. Produkcja przemysłowa spadła do poziomu z lat 90. XX wieku, a 23 miliony osób (10 proc. aktywnej populacji) było bez pracy (s. 7).
- Strategia „Europa 2020”, która ma zastąpić niezrealizowaną Strategię Lizbońską, ma służyć przemianie Unii Europejskiej w „inteligentną i zrównoważoną gospodarkę” (s. 6) o wysokich wskaźnikach zatrudnienia oraz większej spójności społecznej (s. 10)
- Komisja proponuje ustanowienie pięciu wymiernych celów do roku 2020. Najbardziej priorytetowe znaczenie ma jednak osiągnięcie inteligentnego, zrównoważonego i opartego na włączeniu społecznym wzrostu. W tym celu Komisja chciałaby ustanowić trzy cele, które odzwierciedlają wizję europejskiej społecznej gospodarki rynkowej na miarę XXI wieku (s. 10).
- W ramach wspomnianych celów, Komisja sformułowała siedem projektów przewodnich, które mają angażować zarówno Unię, jak i Państwa Członkowskie, i do których Komisja oraz Państwa Członkowskie mają dążyć.
- Komisja będzie monitorować postępy w realizacji celów dzięki raportom dostarczanym przez Państwa Członkowskie.

› Pięć wymiernych celów (COM i EC)

- **Zatrudnienie:** Wśród osób od 20 do 64 lat powinno wynosić 75 proc. (obecnie 69 proc.).
- **Badania i rozwój:**
 - **COM:** Wydatki na działalność badawczo-rozwojową sięgnąć powinny 3 proc. PKB (obecnie poniżej 2 proc.).
 - **EC:** Warunki prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej powinny zostać polepszone dzięki podniesieniu poziomu inwestycji na cel ten do 3 proc. PKB.
- **Klimat i energia:** Cele określane formułą „20/20/20” należy zrealizować. W szczególności wzrosnąć powinien udział odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu Unii Europejskiej – do poziomu 20 proc. w roku 2020.
- **Edukacja:**
 - **COM:** Co najmniej 40 proc. osób w wieku 30–34 lata powinno mieć wykształcenie wyższe (III stopnia). Obecnie wskaźnik ten sięga 31 proc. Udział osób wcześniej kończących edukację w danej grupie wiekowej nie powinien przekraczać 10 proc. – obecnie wynosi 15 proc.
 - **EC:** Jakość edukacji na poszczególnych stopniach powinna być poprawiona. W szczególności powinno się zmniejszyć liczbę osób zbyt wcześniej kończących edukację, a zwiększyć liczbę absolwentów uczelni wyższych. Konkretnie wskaźników Rada nie określiła.
- **Zwalczanie ubóstwa:**
 - **COM:** Liczba osób „zagrożonych ubóstwem” powinna być zmniejszona o 20 milionów.
 - **EC:** Należy wspierać włączenie społeczne, w szczególności poprzez redukcję ubóstwa.

EC: Państwa Członkowskie „wyznaczają swoje narodowe cele, biorąc pod uwagę unijne Wymierne Cele i swoją sytuację wewnętrzną”.

› Trzy priorytety (COM)

- Inteligentny wzrost: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach;
- Zrównoważony wzrost: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Analiza z dnia 12 kwietnia 2010 r.

› Siedem projektów przewodnich

Komisja proponuje siedem projektów przewodnich, które służyć mają osiągnięciu wspomnianych celów, oraz katalog zadań dla Unii Europejskiej i Państw Członkowskich.

- **Projekt przewodni „Unia innowacji”.** Jego celem jest dostosowanie polityki badawczo-rozwojowej i innowacyjnej do wyzwań XXI wieku.
 - Na poziomie UE: ukończyć tworzenie Europejskiej Przestrzeni Badawczej, opracować strategiczny plan działalności badawczej, stworzyć jednolite prawo patentowe, prawo autorskie i prawo dotyczące znaków handlowych, a także rozwijać „zrównoważone kluczowe technologie wspomagające”.
 - Na poziomie państw członkowskich: sprzyjać doskonałości i „inteligentnej specjalizacji” w systemach prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej oraz nakierować szkolne programy nauczania na kreatywność, innowacyjność oraz przedsiębiorczość.
- **Projekt przewodni „Młodzież w drodze”.** Celem jest poprawa wyników kształcenia oraz wzrost atrakcyjności europejskich uniwersytetów dla studentów spoza UE – oraz zwiększenie ogólnej jakości kształcenia na wszystkich poziomach edukacji i szkoleń w UE.
 - Na poziomie UE: przyczynić się do modernizacji uniwersytetów pod względem programów kształcenia, zarządzania i finansowania, np. poprzez wprowadzenie systemu porównywania wyników uczelni i wspieranie mobilności studentów.
 - Na poziomie państw członkowskich: zapewniać „efektywne” inwestycje w edukację na każdym poziomie, poprawiać jej efekty oraz warunki wchodzenia młodych ludzi na rynek pracy.
- **Projekt przewodni „Europejska Agenda Cyfrowa”.** Celem jest zapewnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu o przepływności 30 megabitów na sekundę (Mbps) wszystkim obywatelom Unii do roku 2013, oraz szerokopasmowego Internetu o przepływności powyżej 100 Mbps dla połowy unijnych gospodarstw domowych – do roku 2020.
 - Na poziomie UE: zapewnić ramy prawne, stymulujące inwestycje w infrastrukturę internetową, stworzyć wspólny rynek zasobów i usług online oraz aktywnie wspierać małe i średnie firmy.
 - Na poziomie Państw Członkowskich: finansować ze środków publicznych rozbudowę sieci szerokopasmowych oraz wspierać wdrożenie i rozpowszechnianie nowoczesnych e-usług.
- **Projekt przewodni „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”.** Celem jest zredukowanie emisji dwutlenku węgla, zwiększanie konkurencyjności i działanie na rzecz poprawy bezpieczeństwa energetycznego.
 - Na poziomie UE: przedstawić wnioski dotyczące modernizacji organizacji ruchu drogowego i transportu, ustanowienia sieci mobilności elektrycznej, inteligentnego zarządzania ruchem drogowym, redukcji emisji CO₂ przez wszystkie pojazdy oraz promocji pojazdów elektrycznych i hybrydowych.
 - Na poziomie Państw Członkowskich: stopniowo ograniczać dotacje szkodliwe dla środowiska – i skupić uwagę na zmianach w ruchu miejskim, który charakteryzuje się dużym zagęszczeniem, i który powoduje dużą emisję szkodliwych gazów.
- **Projekt przewodni „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”.** Celem jest wsparcie gospodarki w sprostaniu wyzwaniom globalizacji i w wykorzystaniu możliwości przez nią stwarzanych, a także wsparcie „zielonej gospodarki”.
 - Na poziomie UE: ułatwić firmom przejście na gospodarkę efektywnie wykorzystującą zasoby, zredukować koszty transakcyjne na jednolitym rynku, wspierać tworzenie klastrów oraz wspomagać sektory znajdujące się w trudnej sytuacji w restrukturyzacji polegającej na uruchamianiu bardziej „przyszłościowej” działalności.
 - Na poziomie Państw Członkowskich: zwiększyć zamówienia publiczne stymulujące inwestycje, przy jednoczesnej redukcji obciążeń administracyjnych i lepszej egzekucji prawa chroniącego własność intelektualną.
- **Projekt przewodni „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”.** Celem jest modernizacja rynków pracy, związana ze wzmocnieniem pozycji pracowników „poprzez umożliwienie im zdobywania nowych umiejętności, tak aby obecni i przyszli pracownicy mogli przystosować się do nowych warunków i ewentualnej zmiany zawodu, oraz ograniczenie bezrobocia i podniesienie wydajności siły roboczej”.
 - Na poziomie UE: wprowadzić program „flexicurity” (łączy elastyczny rynek pracy, wysoki poziom zatrudnienia i bezpieczeństwo dochodowe), dostosować ramy prawne do zmieniających się modeli organizacji pracy oraz nowych zagrożeń w miejscach pracy, a także wspierać politykę migracji zarobkowej.
 - Na poziomie Państw Członkowskich: podjąć konkretne kroki zmierzające do wprowadzenia idei „flexiurity”, stosować efektywne uregulowania podatkowe i związane ze świadczeniami – m.in. w postaci wydłużenia okresu aktywności zawodowej i umożliwienia pogodzenia życia zawodowego i prywatnego.
- **Projekt przewodni „Europejski program walki z ubóstwem”.** Jego celem jest wzrost „świadomości i uznanie praw podstawowych osób ubogich i wykluczonych społecznie”, poprzez umożliwienie im wzięcia aktywnego udziału w życiu społecznym.
 - Na poziomie UE: stworzyć platformę współpracy, wzajemnej oceny i wymiany najlepszych praktyk, służącą jako narzędzie likwidowania wykluczenia społecznego i wspierania osób „najbardziej narażonych”.
 - Na poziomie Państw Członkowskich: w pełni rozpowszechnić i utrzymywać systemy zabezpieczenia społecznego i emerytalnego oraz zagwarantować wsparcie dochodów i dostęp do opieki zdrowotnej.

EC: Rada Europejska nie odniosła się do Projektów przewodnich. Wezwała natomiast Komisję do przedstawienia „niebawem” wniosków dotyczących „ukierunkowanych zintegrowanych wytycznych”.

› Koordynacja polityk ekonomicznych zgodnie z Art. 121 TFEU – Działania monitorujące

COM: Państwa członkowskie powinny przedstawiać coroczne raporty, opisujące podjęte na poziomie narodowym działania – i osiągnięte efekty. Na bazie tych sprawozdań Komisja będzie mogła monitorować wprowadzanie strategii i – gdy będzie to konieczne – podejmować działania korygujące, ogłaszając zalecenia lub ostrzeżenia polityczne.

EC: Rada Europejska uprawnia Komisję Europejskiej do całościowej koordynacji polityki ekonomicznej zgodnie z nowym art. 121 TFEU. Rada raz do roku przeprowadzać będzie ogólną ocenę postępów w realizacji strategii, opierając się na monitoringu Komisji.

Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

Celem Strategii Lizbońskiej, przyjętej w 2000 roku było przekształcenie europejskiej gospodarki w najbardziej konkurencyjny, dynamiczny i oparty na wiedzy rynek na świecie – oraz osiągnięcie pełnego zatrudnienia. Żaden z tych celów nie mógł zostać osiągnięty. Strategia „Europa 2020” jest nieco mniej ambitna. W porównaniu ze Strategią Lizbońską, Komisja tym razem większą uwagę zwraca na równowagę środowiskową i sprawy społeczne niż na kwestie konkurencyjności i dynamiki rynku. W swoich Konkluzjach Rada Europejska wyraźnie wymienia konkurencyjność i bilans płatniczy Państw Członkowskich jako kryteria ich corocznej oceny.

Analiza z dnia 12 kwietnia 2010 r.

Strategia Lizbońska zobowiązywała Państwa Członkowskie do podejmowania działań wykraczających poza kompetencje UE. W tym celu stworzono tzw. otwartą metodę koordynacji, która – obok innych działań – przewidywała stworzenie narodowych planów działań. Strategia „Europa 2020” kontynuuje ten kierunek działań.

Stosunek do zasady pomocniczości

Komisja Europejska nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Wiodąca Generalna Dyrekcja:

Sekretariat Generalny

Procedura konsultacji:

Wyniki konsultacji, przeprowadzonych w dniach od 24 listopada 2009 do 15 stycznia 2010 dostępne są na stronie
http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview_responses.pdf

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Strategia „Europa 2020” otwiera drogę do zarządzania gospodarką na poziomie europejskim. Koordynacja narodowych polityk gospodarczych będzie korzystna, jest skupi się na postulatach zawartych w Pakcie Stabiłności i Wzrostu. **Nieco lakoniczna reakcja Rady Europejskiej – która powstrzymała się od komentowania któregośkolwiek z Projektów Przewodnich – wzywa Komisję do „szybkiego” opracowania „ukierunkowanych zintegrowanych wytycznych”, co czyni prawdopodobnym, że skoordynowane polityki ekonomiczne UE będą ściśle związane z projektami przewodnimi, wskutek czego w dużej mierze zależą będą od interesów polityki przemysłowej i mieć charakter interwencjonistyczny.** W zasadzie odnosi się to również do pięciu wymiernych celów ustanowionych przez Komisję, tylko delikatnie złagodzonych przez Radę Europejską – chociaż wskaźniki docelowe zaproponowane przez Komisję nie zostały w części przyjęte przez Radę.

W przypadku czterech z pięciu wymiernych celów – polityki zatrudnienia, badań i rozwoju, polityki edukacyjnej i walki z ubóstwem – nie istnieją ani ponadnarodowe zjawiska, ani niemożliwe do uzyskania są korzyści skali, które uzasadniałyby koordynowanie działań na poziomie europejskim. Najbardziej istotne jest to w przypadku polityki edukacyjnej. Ze względu na niewielką potrzebę zharmonizowanej koordynacji, kompetencje regulacyjne w Niemczech leżą w gestii rządów poszczególnych landów – a nie rządu federalnego.

Mniej jasne jest, czy Unia Europejska powinna harmonizować cele w dziedzinie badań i rozwoju. Teoretycznie możliwe jest, by w badaniach podstawowych niektóre Państwa Członkowskie polegały na możliwości korzystania z wyników badań innych Państw Członkowskich, bez finansowego współudziału w samych badaniach. Taka praktyka ignorowałaby jednak fakt, że instytucje prowadzące badania podstawowe zwiększają zdolności innowacyjne firm działających w ich bezpośrednim otoczeniu. Dlatego też zachęty do swobodnego poruszania się w dziedzinie badań są niewystarczające. Ustanawianie w tym celu ogólnoeuropejskiego udziału w działalności badawczo-rozwojowej nie ma sensu.

W rzeczywistości bardziej prawdopodobne jest wystąpienie **ryzyka pogwałcenia narodowych priorytetów i ograniczenia konkurencji między instytucjami**. Można się tego spodziewać szczególnie, jeśli Komisja utrzyma kontrolę i wymienione cele zaczną prawnie obowiązywać wszystkie Państwa Członkowskie. Zamiast ustanawiania zharmonizowanych celów dla wszystkich Państw Członkowskich, Komisja powinna ograniczyć się do wspierania wymiany informacji na temat najlepszych praktyk pomiędzy nimi – tak, by umożliwić im uczenie się od siebie nawzajem.

Jedyny wymierny cel niepowodujący zagrożeń to skoordynowana europejska polityka klimatyczna, ponieważ uzyskanie pozytywnych ponadgranicznych efektów, towarzyszących redukcji emisji gazów cieplarnianych, wymaga podjęcia na poziomie narodowym działań chroniących środowisko o niewielkim znaczeniu. **Nie jest jednak konieczne jakiegokolwiek precyzowanie konkretnego udziału energii odnawialnych.** Dla skutecznej polityki klimatycznej wystarczy ustanowienie górnej granicy emisji gazów cieplarnianych. Wybór metod prowadzących do tego celu powinien być pozostawiony rynkowi.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Warto podkreślić, że wiele z proponowanych kroków prowadzi do nieskutecznych efektów. Dotyczy to np. propozycji wykorzystania zamówień publicznych do przyspieszenia rozwoju i wprowadzania wybranych technologii. Wstępnym warunkiem powodzenia takich działań byłaby sytuacja, w której publiczni zleceniodawcy wiedzą lepiej niż prywatne firmy, które technologie dadzą w przyszłości większe korzyści. A że nie może być o tym mowy, przewidywanie rozwoju należy pozostawić firmom. To samo dotyczy planowanego przedstawienia sektorów mających problemy na działalność „przyszłościową” oraz wymaganej specjalizacji narodowych działań badawczo-rozwojowych i systemów innowacji.

Wysoką wartość dodaną europejskich gospodarek najłatwiej jest zapewnić poprzez intensywną walkę konkurencyjną na jednolitym rynku i ograniczenie regulacji administracyjnych. Z uznaniem powitać należy wezwanie Komisji do większej kreatywności, innowacyjności i rozwijania ducha przedsiębiorczości w narodowych programach nauczania. Ponieważ im więcej powstaje innowacyjnych firm, tym wyższy jest stopień „twórczej destrukcji”.

Planowane wprowadzenie zharmonizowanego patentu UE i unijnego sądu patentowego, jak również zamierzona poprawa ochrony praw własności intelektualnej bardziej zachęcają do innowacji – mniejsze są bowiem koszty prowadzenia prac badawczo-rozwojowych przez firmy, a większe bezpieczeństwo prawne.

Analiza z dnia 12 kwietnia 2010 r.

Z uznaniem powitać należy również zamiar Komisji zredukowania barier na jednolitym rynku. Odnosi się to również do wewnętrznego rynku obrotu zasobami cyfrowymi oraz do planów Komisji związanych z ułatwieniem dostępu do jednolitego rynku dla małych i średnich firm. Takie kroki poprawiają konkurencję i zwiększają efektywność. Przewidywane wsparcie dla tworzenia klastrów trzeba jednak zakwestionować. Takie działania stanowią zachętę dla firm do prowadzenia działalności nastawionej na tzw. poszukiwanie renty, a nie na osiągnięcie wydajnego zatrudnienia. Uzasadnione jest natomiast wsparcie dla mobilności studentów w Europie. Skłoni to uniwersytety do dopasowania ich programów nauczania i poziomu usług do wymagań studentów i w konsekwencji – wymagań rynku pracy. Na tym tle pozytywnie ocenić trzeba także planowany system porównywania europejskich uniwersytetów – przyczyni się bowiem do większej przejrzystości i wzrostu konkurencji między uczelniami. Kryteria oceny zastosowane w tym systemie powinny być jednak określone niezależnie od ekonomicznych i politycznych celów UE.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Wiele z proponowanych rozwiązań jest nieodpowiednich dla pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Należy się więc spodziewać raczej niewielkiego – jeśli w ogóle – wpływu na wzrost i zatrudnienie.

Znaczenie dla Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Jako że zarówno cele, jaki i środki mające prowadzić do ich zrealizowania budzą wątpliwości, jest bardzo prawdopodobne, że atrakcyjność Europy jako miejsca do inwestowania zmniejszy się.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Art. 121 TFEU uprawnia Unię Europejską do koordynowania polityk gospodarczych (Europejskie Zarządzanie Gospodarcze). To, czy konkretne działania mieszczą się w katalogu kompetencji opisanym w TFEU, zależy od ich kształtowania.

Pomocniczość

Uprawnienia Unii Europejskiej dotyczące podejmowanych na poziomie narodowym działań związanych z edukacją, systemami zabezpieczenia społecznego i ruchem miejskim są wyraźnie ograniczone. Zgodnie z zasadą pomocniczości (Art. 5 (3) TEU), Unia Europejska nie jest uprawniona do dyktowania państwom członkowskim jakichkolwiek konkretnych działań w tym zakresie.

Proporcjonalność

To, czy poszczególne działania są właściwe, zależy od ich kształtowania.

Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Niemożliwa do oceny.

Rozwiązanie alternatywne

Unia Europejska powinna ograniczyć swoją działalność do dziedzin, w których podjęcie wspólnotowego działania rzeczywiście zaowocuje uzyskaniem wartości dodanej. W tym kontekście wymienić należy dokończenie tworzenia jednolitego rynku oraz politykę klimatyczną. Inne dziedziny, takie jak edukacja czy zabezpieczenie społeczne, nie powinny być przedmiotem unijnych regulacji.

Możliwe przyszłe działania Unii

W czerwcu 2010 roku Rada Europejska oceni narodowe cele, zatwierdzi strategię „Europa 2020” i wskazówki dotyczące zatrudnienia i wróci do zwalczania ubóstwa. W październiku 2010 r. odniesie się do działalności badawczo-rozwojowej, a na początku 2011 – do polityki energetycznej.

WNIOSKI

Strategia „Europa 2020”, powszechnie zaaprobowana przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 25 i 26 marca 2010 r., otwiera drogę do silnie interwencjonistycznego modelu zarządzania gospodarką, motywowanego polityką przemysłową. W przypadku czterech z pięciu wymiernych celów – polityki zatrudnienia, działań badawczo-rozwojowych, polityki edukacyjnej oraz zwalczania ubóstwa – koordynacja w skali europejskiej jest nieuzasadniona – nie występują bowiem jakiekolwiek ponadnarodowe zjawiska lub korzyści skali, a konkurencja będzie ograniczona. Edukacja i zabezpieczenia społeczne muszą i tak pozostać przedmiotem narodowych kompetencji. Uzasadniony jest jedynie wymierny cel dotyczący unijnej koordynacji polityki klimatycznej. Wiele z zaproponowanych działań prowadzi do nieskutecznych rezultatów. Wprowadzenie prawa dotyczącego unijnego patentu oraz planowane usprawnienia w ochronie praw własności intelektualnej wzmacniają innowacyjne zdolności przedsiębiorstw.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl